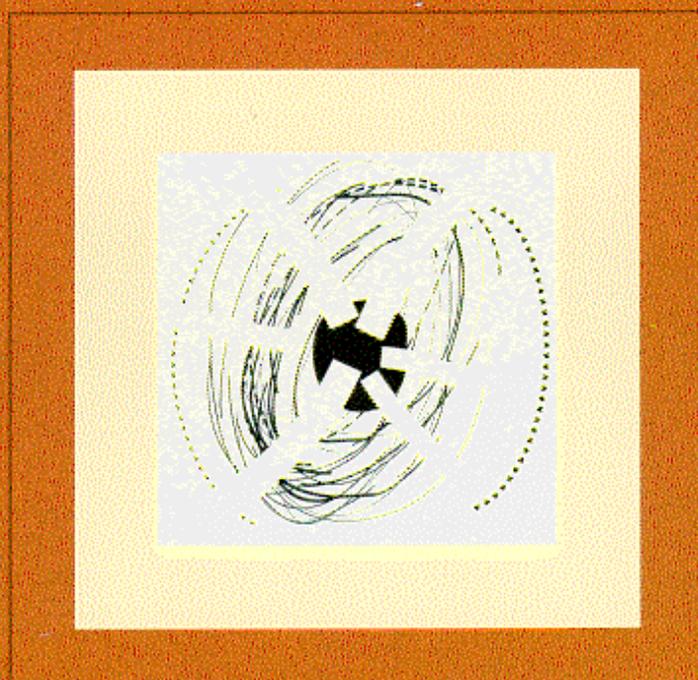


1998



Panorama de la inserción internacional

DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe es un documento preparado anualmente por la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento. La autora principal y coordinadora es Vivianne Ventura Dias, Jefa de la Unidad de Comercio Internacional. En la preparación de los capítulos de la Edición 1998 participaron las siguientes personas y oficinas: capítulos I y II, Vivianne Ventura Dias, con el apoyo de Mabel Cabezas y la colaboración de Gunilla Ryd y Claudia de Camino de la División de Estadística y Proyecciones Económicas en el capítulo I, y el apoyo de Patricia Rich y Mikio Kuwayama en el capítulo II; capítulo III, la autora principal, con el apoyo de las oficinas de la CEPAL de Brasilia (Brasil), Buenos Aires (Argentina), México (México y países centroamericanos) y Puerto España (Caribe), María Angélica Larach (Perú y Venezuela), José Carlos Mattos (Colombia), Valentine Kouzmine (Bolivia y Ecuador), Verónica Silva (Chile y Uruguay); capítulo IV, Carla Macario, de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial; capítulo V, la coordinadora, Mabel Cabezas y Jaime Contador; capítulo VI y capítulo VII, Jan Heirman, con el apoyo de Miguel Izam (Mercosur) en el capítulo VII; capítulo VIII, Mikio Kuwayama; capítulo IX, María Angélica Larach. La tarea de recopilación y procesamiento de los datos estadísticos estuvo a cargo de Jaime Contador.

La edición y publicación ha estado a cargo de la División de Documentos y Publicaciones.

Notas explicativas

En los cuadros del presente estudio se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (. . .) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

PANORAMA DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Edición 1998



NACIONES UNIDAS



COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1999

LC/G.2038-P
Marzo de 1999

Copyright © Naciones Unidas 1999
Todos los derechos están reservados
Impreso en Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.99.II.G.3

ISBN 92-1-321484-7

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Reseña	9
Síntesis	11
1. Economía internacional tendencias coyunturales y estructurales	11
2. El comercio y la política comercial de América Latina y el Caribe en el bienio 1997-1998	14
3. El proceso de integración regional en América Latina y el Caribe en el bienio 1997-1998	17
4. Temas seleccionados de comercio y política comercial	21
PRIMERA PARTE: ECONOMÍA INTERNACIONAL	
Capítulo I Tendencias de la economía internacional y sus impactos en América Latina y el Caribe	27
A. Introducción	27
B. La economía mundial: el producto y el comercio mundial durante el bienio 1997-1998	28
C. Los efectos en América Latina y el Caribe	34
Capítulo II Los grandes espacios económicos	41
A. Unión Europea (UE)	42
B. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)	44
C. Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	46
D. Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC)	49
SEGUNDA PARTE: COMERCIO Y POLÍTICA COMERCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1997-1998	
Capítulo III El comercio y la política comercial de los países de América Latina y el Caribe, 1997 y 1998	55
A. Introducción	55
B. Países del Mercosur y Chile	57
C. Países de la Comunidad Andina	70
D. México	76
E. Países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Panamá	80
F. Países del Caribe	88

	<i>Página</i>
Capítulo IV	Políticas de promoción de exportaciones en el nuevo marco internacional 91
	Introducción 91
	A. Razones que justifican una política de promoción de exportaciones 92
	B. Políticas para reducir el sesgo antiexportador 93
	C. Políticas de promoción de exportaciones 95
Capítulo V	La estructura de las importaciones de América Latina en la década de 1990 101
	A. La evolución de los saldos comerciales de América Latina (1990-1997). 104
	B. Composición de las importaciones de bienes industrializados 106
	C. Patrones de especialización del comercio latinoamericano. 111

**TERCERA PARTE: EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1997-1998**

Capítulo VI	Asimetrías y convergencias en la integración económica de América Latina y el Caribe 121
	A. El concepto de convergencia y sus modalidades 121
	B. Convergencia programada y convergencia espontánea 123
	C. Limitaciones del modelo espontáneo 126
Capítulo VII	Estado de la integración regional y subregional en América Latina y el Caribe 131
	A. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR). 133
	B. Comunidad Andina. 139
	C. El Mercado Común Centroamericano (MCCA) 143
	D. La Comunidad del Caribe (CARICOM) 146

**CUARTA PARTE: TEMAS SELECCIONADOS DE COMERCIO
Y POLÍTICA COMERCIAL**

Capítulo VIII	Políticas comerciales e industriales después de la ronda Uruguay: comparación entre países del Asia oriental y de América Latina 151
	Introducción 151
	A. El enfoque endógeno del desarrollo. 152
	B. Evaluación de las políticas industriales y comerciales aplicadas en el pasado 154
	C. La adecuación de las políticas nacionales a los acuerdos de la ronda Uruguay 157
	D. Las políticas industriales y comerciales después de la ronda Uruguay. 163
	1. opciones en materia de política macroeconómica 163
	2. Medidas precompetitivas para respaldar la competitividad sistémica. 163
	3. La facilitación del comercio y otras medidas. 166
Capítulo IX	Barreras a las exportaciones de camarón por motivos ambientales 168
	A. Medidas unilaterales del importador. 169
	B. Argumentos jurídicos sobre el embargo de camarones en la OMC 171
	C. Los casos de Colombia y Ecuador 173
Bibliografía 178

RECUADROS, CUADRO Y GRÁFICOS

Recuadro I.1	El consumo y efecto "riqueza" en los Estados Unidos	31
Recuadro I.2	La nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales	33
Recuadro I.3	Evolución de los precios de algunos productos básico	35
Recuadro VII.1	La Liberalización del comercio intrarregional de servicios	136
Recuadro VII.2	Relaciones Mercosur-México	138
Recuadro VIII.1	Relación de causalidad entre crecimiento y exportaciones	156
Cuadro I.1	Principales productos básicos y su importancia en las exportaciones de los países latinoamericanos en 1997	37
Cuadro I.2	Participación de Asia en el comercio de América Latina y el Caribe, 1990-1997	39
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe: balanza comercial de bienes, 1997-1998	58
Cuadro III.2a	América Latina y el Caribe: índice de las exportaciones de bienes fob	60
Cuadro III.2b	América Latina y el Caribe: índice de las importaciones de bienes fob	61
Cuadro III.3	Costa Rica y El Salvador: Programa nacional de desgravación arancelaria, 1997-2000	83
Cuadro V.1	América Latina: evolución de la balanza comercial por países y grupos de países, 1965-1997	102
Cuadro V.2	América Latina: evolución de la balanza comercial por países y grupos de países, 1965-1997	103
Cuadro V.3	América Latina: participación de los bienes industrializados en las importaciones por países y grupos de países, 1965-1997	106
Cuadro V.4	América Latina: participación de los bienes tradicionales en las importaciones de bienes industrializados, por países y grupos de países, 1965-1997	107
Cuadro V.5	América Latina: participación de los bienes con elevadas economías de escala en las importaciones de bienes industrializados, por países y grupos de países, 1965-1997	109
Cuadro V.6	América Latina: participación de los bienes duraderos en las importaciones de bienes industrializados, por países y grupos de países, 1965-1997	110
Cuadro V.7	América Latina: participación de los bienes difusores de progreso técnico en las importaciones de bienes industrializados, por países y grupos de países, 1965-1997	112
Cuadro V.8	Especialización comercial de los países del MERCOSUR y Chile, 1978-1997	114
Cuadro V.9	Especialización comercial de los países de la Comunidad Andina, 1978-1997	114
Cuadro V.10	México: especialización comercial, 1978-1997	117
Cuadro V.11	Países integrantes del Mercado Común Centroamericano (MCCA): especialización comercial, 1978-1997	117
Cuadro VII.1	América Latina y el Caribe: Exportaciones totales y por esquemas subregionales de integración, 1990-1997	132
Gráfico 1	Grado de concentración de las exportaciones de América Latina, 1997	13
Gráfico 2	Evolución y estructura de las exportaciones de América Latina, 1992-1997	18
Gráfico I.1	Crecimiento de la producción, el volumen y el valor de las exportaciones mundiales de bienes, 1997-1998	32
Gráfico I.2	Precios internacionales de los productos básicos, 1997-1998	36
Gráfico V.1	Especialización de los países del MERCOSUR y Chile, 1978-1997	113
Gráfico V.2	Especialización comercial de los países de la Comunidad andina, 1978-1997	115
Gráfico V.3	Especialización comercial de México, 1978-1997	116
Gráfico V.4	Países integrantes del Mercado Común Centroamericano: especialización comercial, 1978-1997	118

RESEÑA

La edición de 1998 del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* se divide en cuatro partes.

En la primera, dedicada a la situación internacional (capítulos I y II), se describen las principales tendencias coyunturales de la economía global y su impacto en el comercio regional; también se estudia la evolución de los grandes espacios económicos correspondientes a la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en proceso de formación y las decisiones adoptadas recientemente en el ámbito de la APEC (Cooperación Económica en Asia y el Pacífico), evolución que tiene una incidencia directa o indirecta en el acceso de los productos de la región a sus principales mercados.

En la segunda parte, dedicada al comercio y política comercial de América Latina y el Caribe en el bienio 1997-1998 (capítulos III, IV y V), se considera

el comercio y las políticas comerciales de los países de la región desde junio de 1997 a agosto-septiembre de 1998; se evalúan los instrumentos de promoción de las exportaciones compatibles con las normas multilaterales de comercio, y se analiza la composición de los déficit comerciales de la región en los años noventa.

En la tercera parte (capítulos VI y VII) se examina el concepto de convergencia regional y se describen las principales etapas del proceso de integración regional registradas entre junio de 1997 y agosto de 1998.

Por último, en la cuarta parte (capítulos VIII y IX), en la que se examinan algunos aspectos del comercio y la política comercial, se comparan las experiencias en políticas industriales y comerciales en Asia oriental y América Latina, y se analizan las políticas de protección del medio ambiente de los Estados Unidos y su influencia en las exportaciones de algunos países latinoamericanos.

SÍNTESIS

1. Economía internacional: tendencias coyunturales y estructurales

En 1998, las exportaciones de América Latina y el Caribe evolucionaron en un contexto internacional desfavorable que empezó a configurarse a partir del segundo semestre de 1997, como consecuencia de la crisis financiera asiática, y que afectó a la región por tres vías: cortes radicales en los flujos de capital internacional de corto plazo y elevación de los costos del financiamiento externo; fuertes bajas de los precios de los productos básicos, y desaceleración del crecimiento del comercio mundial. Una relativa expansión del volumen exportado, cercano al 8%, compensó sólo parcialmente la baja de los precios y, según estimaciones de la CEPAL, por primera vez en 12 años el valor de las exportaciones regionales se redujo con respecto al año precedente. El valor de las importaciones, a pesar de la disminución del precio de los productos manufacturados y del petróleo, se incrementó a tasas más elevadas que las de las exportaciones, lo cual aumentó los déficit tanto comerciales como en cuenta corriente.

Entre fines de 1997 y noviembre de 1998, el índice agregado de precios de los productos básicos, excluido el petróleo, declinó 13%, aunque tal promedio encubre grandes variaciones entre productos, desde 3% hasta 41%. Durante el mismo período, el precio del petróleo bajó más de 38%. De acuerdo con estimaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 1998 el volumen del comercio crecerá algo más de 4%, tasa todavía superior a la de la expansión del producto mundial, que no debería pasar de 2%, pero muy por debajo del promedio de los cuatro años anteriores. Sin embargo, el valor del comercio, expresado en dólares,

podría experimentar una disminución, por primera vez desde 1993, a causa de la caída de los precios medios.

La espectacular retracción de las economías del Asia oriental, hasta entonces en rápido crecimiento, incidió fuertemente en varios mercados de bienes y servicios, debido al grado de integración de esas economías en el comercio mundial. En los últimos años, todas las regiones habían aumentado la proporción de sus exportaciones destinadas a Asia, que se había convertido en una “locomotora” para la economía mundial merced a su considerable y creciente demanda de importaciones, financiadas en parte por entradas de capital privado. El bajo crecimiento promedio registrado por las economías industrializadas en los años noventa no impidió el aumento del comercio de los países en desarrollo, lo cual evidenció cierto debilitamiento del vínculo entre ambos grupos de países y la gravitación creciente de las transacciones entre los países en desarrollo de Asia y de América Latina y el Caribe.

Desde fines de la última década, los gobiernos de la región han adoptado políticas de austeridad fiscal y monetaria para controlar los desequilibrios macroeconómicos derivados de la crisis del endeudamiento de los años ochenta; asimismo, han aplicado políticas de liberalización y desregulación de los mercados internos, y programas de privatización del patrimonio público, todo ello con vistas a reordenar el sistema de incentivos para el sector privado, perfeccionar el funcionamiento de los mercados y contribuir al aumento de la competitividad

internacional de las unidades productivas instaladas en su territorio. En documentos anteriores de la CEPAL se ha señalado que esas medidas son necesarias pero no suficientes para generar un crecimiento sostenible de la región, pues los países deben mejorar también su participación en las corrientes más dinámicas del comercio, así como su acceso a la tecnología, a la inversión extranjera directa y al financiamiento.

Con todo, la crisis financiera que afectó directamente a algunas de las economías más exitosas del mundo en desarrollo, las del este y sudeste asiático, ha demostrado que i) los factores que inciden en la inserción internacional de los países de la región escapan en gran medida a la voluntad de sus gobiernos, dado que las reacciones desencadenadas por las crisis sistémicas imponen a todos los países percibidos como “mercados emergentes” los mismos costos de acceso a los mercados de capital, independientemente de que muestren condiciones estructurales distintas, y ii) una buena inserción internacional y una macroeconomía sólida no son suficientes para impedir los efectos devastadores de los choques externos. La gran interdependencia existente entre las distintas economías nacionales, la ilimitada movilidad del capital y los desequilibrios y debilidades de la economía mundial amplifican las perturbaciones, de modo que éstas, inicialmente localizadas en algunos países, se propagan a través de los canales comerciales y financieros a otros países y regiones.

El proceso de modernización de las políticas comerciales que ha tenido lugar en los países de América Latina y el Caribe desde mediados de los años ochenta, no ha logrado aún cambiar sustancialmente la especialización exportadora de la región. La mayor parte de las economías depende de unos pocos productos o de unos pocos mercados (o de ambos) para sus ingresos de exportación (véase el gráfico 1). Con excepción de México, los demás países de la región mantienen sus exportaciones concentradas en productos básicos, y las economías más avanzadas diversificaron sus ventas externas mediante la elaboración de bienes industriales complejos, derivados, no obstante, del procesamiento

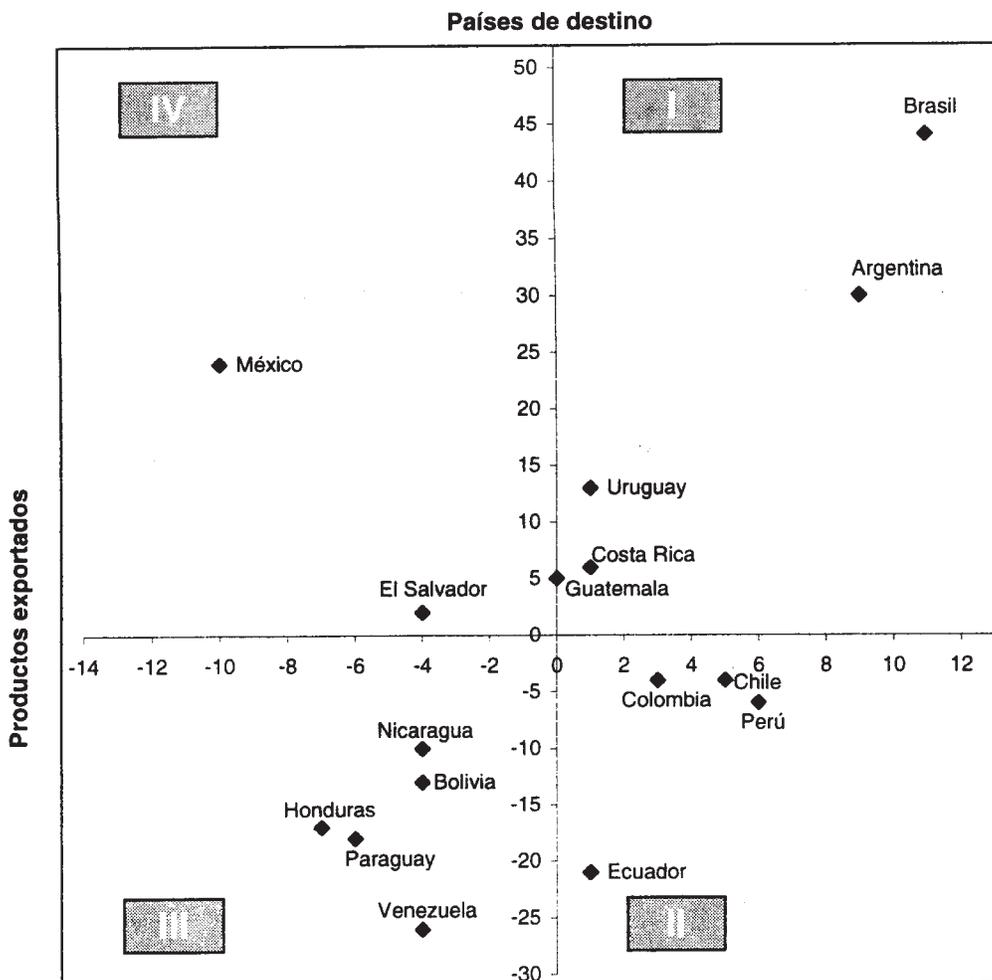
de los mismos productos básicos. México ha logrado diversificar sus exportaciones con productos manufacturados de mayor base tecnológica, y su estrategia consistió en elevar radicalmente la participación de los Estados Unidos en su comercio e inversiones.

Los países de América Latina y el Caribe están interesados en obtener mayores seguridades con respecto al acceso de sus productos a los mercados de los países industrializados, en especial debido a que el movimiento hacia la formación de un espacio europeo único incidió fuertemente en las estrategias comerciales de las demás economías. El Gobierno de los Estados Unidos, en particular, empezó a cambiar su tradicional oposición a los acuerdos preferenciales, firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) con Canadá y México, impulsó un ambicioso programa de cooperación interamericana, en cuyo marco se contempla la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, paralelamente, intentó transformar la organización de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC), en la cual participan Chile, México y Perú, en un foro para el tema de la liberalización del comercio y las inversiones.

Los países latinoamericanos y caribeños se preparan para un nuevo escenario internacional, en el cual son actores importantes, dado que participan de una forma o de otra en las tres propuestas de grandes áreas de libre comercio. El proyecto de constituir una Unión Económica Monetaria Europea (UEM) tendrá, por su magnitud y amplitud, un impacto significativo tanto sobre la realidad interna de Europa como sobre el sistema monetario internacional. El peso político y la expresión económica de la futura UEM debieran modificar, aunque en forma paulatina, la estructura de poder, el funcionamiento, las políticas y el cuadro de alianzas del sistema monetario internacional.

Por otra parte, hay un componente importante de aprendizaje institucional que debe ser destacado. La práctica de la integración europea permite a los países latinoamericanos y caribeños aprender acerca de los aspectos institucionales y económicos de la

Gráfico 1
GRADO DE CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA, 1997



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Notas: Los datos se refieren a 16 países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Nicaragua, Uruguay y Venezuela). El valor exportado en 1997 por cada país informante fue ordenado de acuerdo con el número de destinos y el número de productos exportados (utilizando la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, modificada a cuatro dígitos), que correspondían a un total de 80% del valor de las exportaciones. Los promedios obtenidos de los 16 países informantes fueron: 11 países de destino y 28 productos de exportación.

El eje vertical mide las variaciones positivas y negativas en relación con el promedio de los productos exportados. Por ejemplo, el valor 5 significa que para un país dado, 33 productos suman 80% de sus exportaciones. Asimismo, el valor -5 indica que 23 productos representan el 80% de sus exportaciones.

El eje horizontal mide las variaciones positivas y negativas en relación con el promedio de los países de destino. Así, el valor 2 significa que a 13 países corresponde el 80% de las exportaciones, mientras que -2 significa que a 9 países corresponde el 80% de las exportaciones.

Cuadrante I = países que, con respecto a los promedios, tienen mayor número de destinos y de productos exportados.

Cuadrante II = países que, con respecto a los promedios, tienen mayor número de países de destino y menor número de productos exportados.

Cuadrante III = países que, con respecto a los promedios, tienen menor número de productos exportados y menor número de países de destino.

Cuadrante IV = países que, con respecto a los promedios, tienen mayor número de productos exportados y menor número de países de destino.

integración macroeconómica, mientras que las negociaciones en el ámbito de la APEC proporcionan a los países de América Latina que participan en este foro un conocimiento sobre nuevas metodologías de trabajo y de negociación que puede ser aprovechado en otros foros negociadores. Asimismo, la experiencia

acumulada en los grupos de trabajo del ALCA también ha sido enriquecedora, y ha generado externalidades para la actividad negociadora de los países de la región, hecho particularmente importante en vista de las nuevas negociaciones multilaterales en el ámbito de la OMC.

2. El comercio y la política comercial de América Latina y el Caribe en el bienio 1997-1998

Entre 1990 y 1997, la cantidad importada por los países de la región tuvo un incremento 40% superior al cuántum de las exportaciones. Por otra parte, a fines de 1997 el valor real de las importaciones era 35% superior al de las exportaciones, en circunstancias de que a partir de 1995 la relación del intercambio había sido favorable a las exportaciones. Debido a la elevada elasticidad-ingreso de la demanda regional de importaciones, asociada al proceso de reestructuración de las plantas productivas y al aumento de la proporción de insumos importados utilizados en la producción local, las principales restricciones al crecimiento de las importaciones de la región estuvieron dadas, en cada país, por el nivel de la actividad económica, la capacidad de generar un saldo positivo en la cuenta de servicios comerciales, la capacidad de financiar los elevados déficit de la cuenta comercial de bienes y servicios, o una combinación de estos dos último aspectos.

En 1997, de los 17 países latinoamericanos estudiados, solamente Ecuador, México y Venezuela presentaron saldos comerciales positivos en valores corrientes, aunque con reducciones importantes con relación a 1996. Cabe señalar que la acumulación de déficit en el comercio de bienes se dio conjuntamente con la presencia de tasas de crecimiento de las exportaciones iguales o superiores al 10%, salvo en Paraguay y en los países marcadamente petroleros, como Ecuador y Venezuela. Este crecimiento estuvo determinado por el incremento de las cantidades embarcadas, dado que los precios de los principales productos exportados por estos países, en particular el

petróleo, el cobre, el trigo y otros cereales (excepto el arroz), empezaron una caída espectacular a partir de la segunda mitad de 1997. Además, los precios de los productos manufacturados también disminuyeron con respecto a 1996, en cerca de 9%. Los países más negativamente afectados por esta coyuntura fueron Argentina, Chile y Venezuela. En cambio, las mejores cotizaciones del banano, del café, de los camarones, de la harina de pescado, y de la carne de vacuno beneficiaron a los países centroamericanos y, en el caso de Ecuador, contrarrestaron la caída de los precios del petróleo.

La persistencia del bajo precio de los productos básicos en 1998 debe redundar en un incremento mayor de los saldos negativos en la cuenta comercial de bienes, aun si el precio descendente del petróleo y de los granos ayuda a los países importadores. Según datos preliminares, Venezuela será el único país que presentará un saldo comercial positivo en 1998, si bien será sólo una reducida fracción del superávit de 1996. A partir de julio de 1997, México volvió a presentar un saldo crecientemente negativo; en los primeros nueve meses de 1998, el déficit comercial mexicano fue superior a 5 000 millones de dólares, con un saldo mensual promedio en el tercer trimestre del año superior a 750 millones de dólares. Brasil ha logrado controlar el crecimiento de sus importaciones, por una parte, mediante la aplicación selectiva de medidas de control y, por otra, al igual que Chile, por la contracción de la economía como consecuencia de fuertes medidas de ajuste.

En Centroamérica, la catástrofe del huracán Mitch, cuyo impacto económico todavía no puede ser evaluado con exactitud, significó la pérdida de preciosas vidas humanas, eliminó décadas de capital social acumulado en escuelas, hospitales e infraestructura, y dañó la productividad del principal recurso productivo, la tierra. Para países como Honduras, Nicaragua y, en menor medida, El Salvador y Guatemala, será muy difícil volver a los niveles de producción y exportación de mediados de 1998. Es necesario destacar que en los últimos años las tasas de crecimiento de las exportaciones centroamericanas fueron las más elevadas de la región, aunque partiendo de niveles muy bajos por efecto de las guerras civiles, que terminaron recién a principios de la década.

En general, el fuerte descenso de precio de los productos básicos, asociado a problemas de sobreoferta y de retracción de la demanda, demostró la vulnerabilidad de la oferta exportadora de los países latinoamericanos. Durante las últimas décadas, varios países hicieron considerables esfuerzos por diversificar sus exportaciones tanto en términos de productos como de mercados de destino. Sin embargo, según se concluye en un estudio sobre la composición, en cuanto a mercados y productos, de las exportaciones de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), solamente Argentina y Brasil lograron diversificar sus exportaciones en ambos aspectos, mientras que México y Uruguay tienen sus exportaciones diversificadas en cuanto a productos, pero concentradas en unos pocos mercados: México, en los Estados Unidos, y Uruguay, en Argentina y Brasil. No obstante, como se dijo anteriormente, solamente México ha diversificado sus exportaciones hacia manufacturas no basadas en recursos naturales, mientras que Argentina y Brasil mantienen sus exportaciones concentradas en este tipo de productos. En el otro extremo, se encuentran las exportaciones de Chile, Colombia y Perú, porque, si bien están concentradas en un pequeño número de productos, cubren una gran variedad de mercados de destino. Finalmente, países como Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela siguen mostrando una elevada

vulnerabilidad comercial, dada la concentración de sus exportaciones en unos pocos productos y mercados de destino.

Para cambiar su especialización exportadora, pero partiendo de su dotación de recursos naturales y de mano de obra, los gobiernos de la región han procurado desarrollar programas que vayan en apoyo del sector privado y mejoren la competitividad sistémica de sus economías, mediante la adopción de políticas e instrumentos que sean al mismo tiempo compatibles con los compromisos contraídos ante la OMC. En general, la mayor parte de los países han adoptado programas de incentivos tributarios, fiscales y crediticios en favor de los exportadores, entre cuyos beneficios están el acceso a insumos importados en condiciones preferenciales (internación temporal, reintegro de derechos) y la exención del impuesto al valor agregado, dotándolos a la vez de instrumentos más ágiles y eficaces. Otros países, como Argentina, Brasil, Ecuador y México, han mejorado la capacidad institucional para el diseño y ejecución de la política de apoyo, promoción y diversificación de las exportaciones, procurando de esa manera reducir la dispersión de la capacidad de decisión entre distintos organismos gubernamentales y dar mayor coherencia a sus programas.

Las medidas comerciales puestas en vigencia en 1997 y 1998 por los gobiernos de la región ponen de manifiesto el compromiso de éstos con el proceso de apertura comercial, al mismo tiempo que les permiten profundizar su aprendizaje de los instrumentos de protección contingente, y facilitar el acceso del sector privado a los mercados de todo el mundo, esto es, de los países industrializados y de los países en desarrollo, entre ellos los de la región. En varios países, como Argentina, Brasil, Chile y México, el sector público ha trabajado conjuntamente con el sector privado y profesional para conocer de antemano las barreras que puedan poner los países importadores a sus exportaciones, con el fin de anticiparse a procesos largos y caros, como el que enfrentó recientemente Chile en una investigación sobre dumping en los Estados Unidos. Siguiendo el ejemplo

de este último país, que publica anualmente un informe sobre barreras puestas a sus exportaciones, Canadá, Japón y la Unión Europea empezaron a reunir información sobre problemas de acceso a los mercados. De manera análoga, los países de América Latina están tratando de elaborar un catastro sobre barreras externas al comercio y la inversión, para entregar a los sectores privado y público información detallada sobre las condiciones de acceso a los diferentes mercados, así como contribuir a una mejor defensa de los intereses comerciales y a la construcción de una agenda comercial activa.

Cabe señalar que las importaciones cumplen una función considerable en la reestructuración industrial latinoamericana, dado que los insumos y bienes de capital importados permiten la adecuación tecnológica de la base industrial de la región. Así ha quedado demostrado en varios estudios, en los que se deja ver que la apertura comercial y el nuevo régimen de incentivos y regulaciones asociado en aquella dieron impulso a un amplio proceso de reestructuración de la industria, proceso en que destacan los cambios en la especialización productiva de los países, y la mayor utilización de insumos importados en la producción local, junto con las profundas transformaciones ocurridas en la estructura patrimonial de muchos sectores industriales en los que las empresas locales no pudieron competir con productos similares importados.

Por ejemplo, según un análisis reciente, la producción manufacturera de América Latina se orientó hacia el sector de alimentos y el de productos básicos industriales, reduciéndose con ello la gravitación del complejo metalmecánico y de las ramas de bienes de capital y de consumo duradero. Asimismo, la industria dejó de exhibir el elevado grado de integración vertical presente en las décadas anteriores, pues ello había dejado de ser rentable a causa del menor costo que implicaba la importación de piezas, partes y subconjuntos. Vale decir, muchas empresas aumentaron significativamente el coeficiente de elementos importados en la producción de bienes de consumo o de capital, mediante la sustitución, por equivalentes importados, de partes y

piezas que eran producidas localmente, sea por la misma empresa o por otras empresas nacionales. Al mismo tiempo, en Argentina, Chile y México hubo una notoria retracción de la producción nacional en áreas con mayor valor agregado, ingeniería de planta y desarrollo tecnológico.

La apertura comercial, la baja del precio relativo de los bienes importados y el crecimiento experimentado por las economías latinoamericanas en los años noventa han traído consigo un aumento de las importaciones de bienes de consumo y de capital. Esto último, al permitir la renovación del acervo de bienes de capital, ha significado desafíos y oportunidades al aparato productivo y exportador. Y si bien ciertos sectores y empresas de América Latina han sabido responder a los desafíos y aprovechar las oportunidades, no debe olvidarse que la mayor utilización de insumos importados torna más difícil ajustar los déficit en cuenta corriente sin perjudicar al mismo tiempo la producción y las exportaciones.

Los países de América Latina y el Caribe están en un punto de inflexión en materia de políticas de promoción de exportaciones. Esto obedece en primer lugar a la mayor prioridad que se dio durante el período anterior a la reforma de la política macroeconómica y de la comercial, así como al convencimiento de que las nuevas políticas, al reducir el sesgo antiexportador y permitir el logro de los precios macroeconómicos correctos, bastarían para estimular las exportaciones. Sin embargo, aunque éstas efectivamente aumentaron gracias a las nuevas políticas, así como a la caída de la demanda en los mercados internos, las reformas no fueron suficientes para eliminar el sesgo antiexportador. Además, debido a la combinación de la apreciación cambiaria y de la recuperación de la demanda interna en varios países de la región, una vez más se ha suscitado la discusión acerca de cuáles son las políticas más apropiadas para promover un crecimiento sostenido de las exportaciones no tradicionales. Por otra parte, las negociaciones para la formación del ALCA también han contribuido a plantear la necesidad de reformular las políticas de fomento de las exportaciones de la mayoría de los países de la región.

A la vez, la globalización del comercio mundial y sus repercusiones sobre la competencia cada vez más intensa que enfrentan las empresas en los mercados internos y externos, han hecho que los gobiernos de la región y el sector privado adquieran mayor conciencia acerca de la necesidad de organizar sistemas de promoción del comercio que verdaderamente ayuden a las empresas a enfrentar los desafíos de los próximos años. Complementariamente, los compromisos que han adquirido los países de la región en el marco de la Ronda Uruguay también han contribuido al debate acerca de la transformación de las políticas de promoción de exportaciones. Las nuevas reglas del comercio multilateral, que permiten a los países en desarrollo acceder a mayores oportunidades de comercio y a un sistema de solución de controversias más equitativo, tienen asimismo consecuencias importantes en lo relativo a las subvenciones para las exportaciones de productos no agropecuarios.

Sin embargo, cabe señalar que hay una fuerte dispersión entre los países de la región en lo que se refiere a la necesidad de adaptar sus políticas de promoción de exportaciones. Mientras en algunos habrá que llevar a cabo reformas importantes en esta área, otros están muy avanzados, y sólo se requerirán modificaciones menores para que sus instrumentos sean más eficientes o compatibles con los acuerdos de la Ronda Uruguay. Por ejemplo, en algunos países caribeños y centroamericanos será necesario modificar significativamente las políticas de promoción comercial, tarea que ya ha comenzado. Por el contrario, en Chile los cambios han de ser relativamente menores, aunque seguramente tendrán un impacto considerable sobre las exportaciones de las empresas más pequeñas. En México, por otra parte, ya opera un sistema de promoción de exportaciones muy eficiente y enteramente compatible con las normas de la OMC.

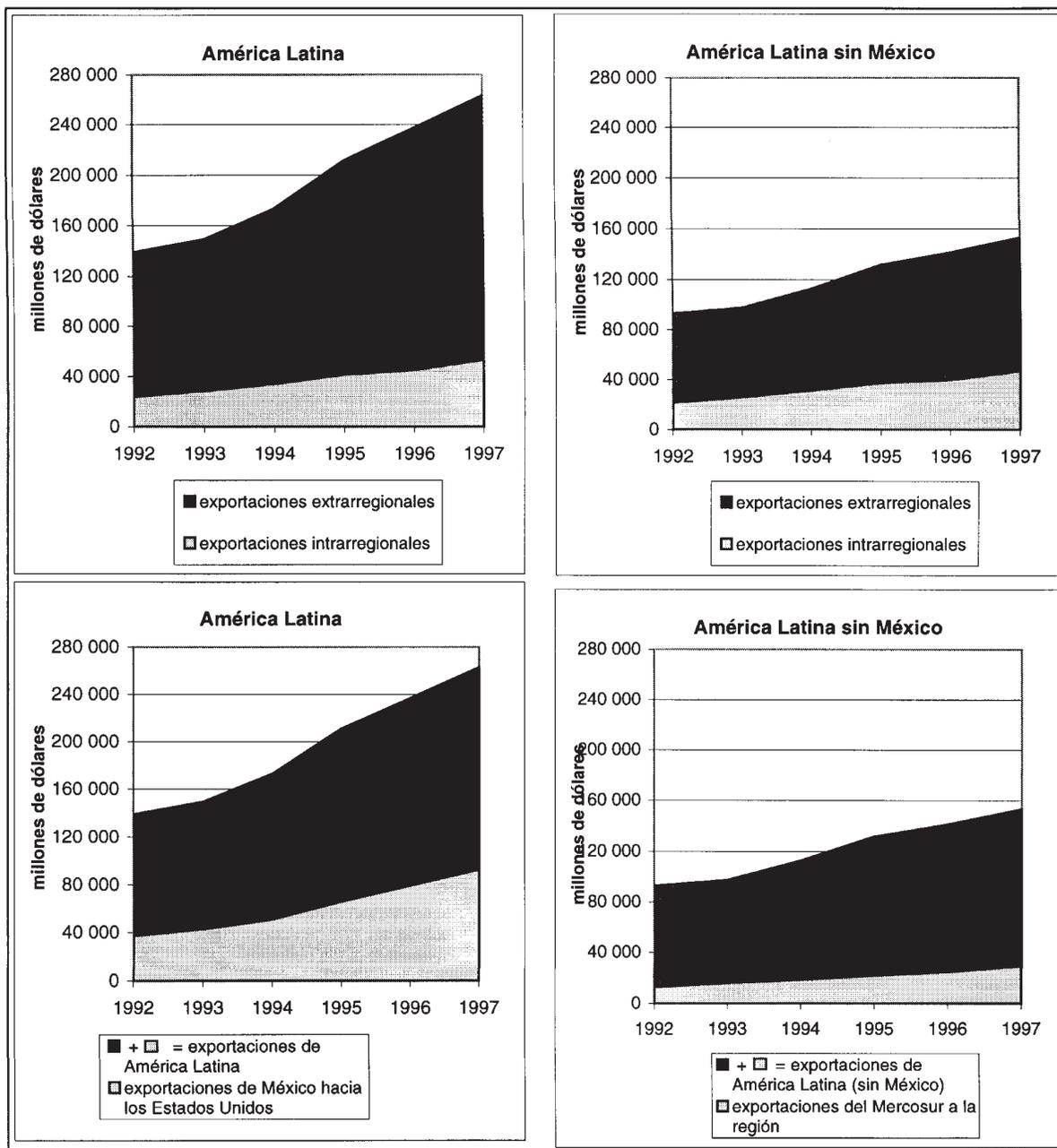
3. El proceso de integración regional en América Latina y el Caribe en el bienio 1997-1998

El incremento continuo experimentado por las transacciones comerciales internas de las agrupaciones subregionales de América Latina y el Caribe entre enero de 1997 y julio de 1998, así como los compromisos intergubernamentales logrados en los mismos esquemas subregionales en igual período, evidencian el vigor del proceso de integración económica de la región. No existen todavía señales claras de que la irrupción y el posterior agravamiento de la crisis financiera internacional hayan incidido sobre ese proceso. Sin embargo, no se puede descartar que el ambiente, hasta ahora favorable a la integración, pueda verse afectado por algunas de las repercusiones de la crisis en el comercio internacional, tales como la reducción del precio de los productos básicos exportados por los países de la región, la competencia que los productos regionales puedan enfrentar con similares asiáticos en el propio mercado nacional y en

otros mercados, y la merma de los ingresos de exportación por la baja demanda asiática.

En 1997, el comercio intrarregional de América Latina y el Caribe en su conjunto creció 17.5%, mientras que sus exportaciones totales se incrementaron cerca de 11%. Por lo tanto, el peso relativo del intercambio intrazonal aumentó de 19% en 1996 a más de 20% en 1997, en valores corrientes. Sin embargo, este valor promedio oculta la heterogeneidad de las relaciones comerciales existentes en la región, como el significativo comercio que México mantiene con los Estados Unidos (véase el gráfico 2). En cuanto a los países de América del Sur agrupados en el Mercosur y la Comunidad Andina, la proporción representada por el comercio intrarregional dentro de su comercio total aumentó con respecto al intercambio con terceros países, mientras que para los países del Mercado Común

Gráfico 2
EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA, 1992-1997



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Centroamericano (MCCA) y de la Comunidad del Caribe (CARICOM), este último fue el segmento más dinámico de su comercio total.

Los cuatro esquemas de integración que operan en la región avanzaron en la aplicación de sus respectivos regímenes de libre comercio y aranceles externos comunes, aunque dentro de los ritmos permitidos por las economías de los países miembros. Además, los gobiernos desplegaron esfuerzos para abordar áreas complementarias o acelerar su puesta en práctica, como el fortalecimiento institucional, la liberalización del sector servicios, y la libre movilidad de las personas y los capitales. Asimismo, en algunos casos, se dieron los primeros pasos para el diseño de un efectivo mecanismo de solución de controversias.

Por otra parte, disminuyó el número de nuevos acuerdos de libre comercio suscritos entre los países, sea porque los dos países que los impulsaban, Chile y México, completaron los acuerdos que pretendían, sea porque aumentó el interés por buscar áreas de convergencia entre esquemas subregionales, lo que se expresa en las actuales negociaciones entre el Mercosur y la Comunidad Andina y en la firma de acuerdos entre esquemas subregionales y países no miembros, como ocurrió, por ejemplo, entre los países del MCCA y la República Dominicana. Estos acercamientos obedecen en parte a los desafíos que planteó el lanzamiento del proceso de negociación hemisférica a principios de 1998, pero también responden a la aspiración de los países de América Latina y el Caribe de ampliar los espacios económicos, que son aún demasiado limitados para poder enfrentar con éxito la competencia internacional.

En la literatura sobre integración económica se emplea con frecuencia la noción de convergencia, aunque el concepto es impreciso. Convergencia es un concepto dinámico, que está asociado a las categorías estáticas de asimetría y heterogeneidad. Puede definirse simplemente como el proceso de confluencia gradual de elementos no uniformes hacia un conjunto más armónico. En el contexto de la integración económica, se trata de un proceso con vistas a reducir las diferencias o asimetrías originalmente existentes

entre las partes independientes del conjunto, proceso que puede ser espontáneo, o negociado entre los gobiernos y con algún grado de institucionalidad.

En el ámbito de la integración regional deben distinguirse dos modalidades de convergencia: la convergencia dentro de los esquemas de integración y la convergencia entre esquemas de integración. A su vez, la convergencia que se da dentro de los esquemas de integración puede referirse a distintas dimensiones, las cuales están básicamente determinadas por la profundidad de los compromisos de armonización de políticas que ambiciona el proyecto de integración. Las sucesivas fases de la construcción de un mercado ampliado, que suelen definirse como zona de libre comercio; unión aduanera; mercado común; unión económica, y unión económica, monetaria y política, implican grados crecientes de armonización de políticas y, por ende, de convergencia. Las áreas de libre comercio se destacan por ser el esquema de integración menos exigente en cuanto al grado de convergencia entre las políticas económicas de los países miembros, mientras que en el otro extremo, la unión económica, monetaria y política representa prácticamente la eliminación casi total del ejercicio de políticas nacionales por parte de los países miembros.

Cabe señalar que la convergencia entre acuerdos de integración depende, a su vez, de las características de éstos. Por ejemplo, la convergencia entre áreas de libre comercio y uniones aduaneras conlleva la disminución de las asimetrías existentes entre tales acuerdos en cuanto a su normativa comercial básica y sus programas de desgravación arancelaria.

Por lo que respecta a su instrumental comercial básico, la convergencia entre acuerdos constituye una etapa preliminar y relativamente laxa de convergencia, y por esas mismas características puede ser la más pertinente para la fase de integración en que actualmente se encuentran las tres subregiones de América Latina y el Caribe. Corresponden a esta fase las negociaciones interregionales que se llevan a cabo en el presente para establecer una zona de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur. Las negociaciones están enfocadas en aquellos

instrumentos de facilitación del comercio y de la política comercial que inciden en el acceso al mercado ampliado, como son, entre los principales, los aranceles, las normas de origen, las salvaguardias, la valoración aduanera y las normas técnicas.

Una vez que se ajusten los regímenes básicos acordados entre los esquemas, y a medida que se intensifiquen los vínculos comerciales entre los socios de integración en lo comercial, es de prever que se eleve la demanda de coordinar las demás políticas que inciden en el intercambio mutuo y en la capacidad de atraer inversiones.

Dentro de los esquemas existentes, la convergencia de políticas que vayan más allá de las comerciales parece corresponder entonces a una fase más avanzada que aquella a la que recién se están asomando los acuerdos subregionales de integración. Se inscriben en esta variante los esfuerzos de la Comunidad Andina, del Mercosur, del MCCA y de la CARICOM por complementar sus uniones aduaneras aún imperfectas, mediante la coordinación y armonización de las políticas que influyen indirectamente en la dinámica y funcionamiento de los mercados ampliados y en la competencia en el interior de éstos. Figuran entre tales políticas la cambiaria, ciertos segmentos de las políticas monetarias y fiscales, las políticas de competencia y de atracción de inversión extranjera y, en general, la unificación de la legislación económica y las regulaciones administrativas pertinentes.

La convergencia, en sus diversos ámbitos, representa un desafío que ha ganado en consistencia y actualidad a medida que los esquemas subregionales de integración tienden a incursionar en fases más avanzadas de integración o empiezan a desplegar esfuerzos para su ampliación. Además, la proliferación de acuerdos bilaterales ha otorgado un singular dinamismo al cuadro de la integración regional, pero ha dado lugar a la vez a un desarrollo poco orgánico de las condiciones de competencia dentro de la región. Sin embargo, lo que impone las mayores exigencias al objetivo de lograr un mercado regional plenamente integrado es el reciente lanzamiento del proceso de negociación del ALCA, ya

que los compromisos a que se puede llegar en este caso pueden socavar la razón de ser del proyecto de integración regional, si éste no supera su actual estado de desarrollo. Por otra parte, también se ha argumentado que las condiciones actuales son propicias para emprender la tarea de convergencia, dada la orientación común de las políticas económicas de los países.

Ante esta disyuntiva se pueden plantear diversas líneas de acción. Una primera correspondería a lo que propone la Secretaría General de la ALADI, y que supone básicamente completar y modernizar la normativa de la Asociación. Consciente de las limitaciones de la normativa actual, la Secretaría General de la ALADI ha presentado propuestas concretas para perfeccionar la Norma de Origen Regional y el Régimen de Salvaguardias, basándose en las normas de la OMC y en las necesidades específicas del comercio intrarregional. Sin embargo, los países miembros han demostrado escaso interés en apoyar efectivamente esta labor, prefiriendo la reglamentación a nivel de acuerdos subregionales y bilaterales. Por lo demás, las normas de los acuerdos bilaterales y subregionales existentes difícilmente podrían adaptarse a esta nueva normativa, en el caso de que ésta se aprobara. Esta no disposición de los países no se funda sólo en el hecho de que las normas hayan sido negociadas “a la medida” de cada acuerdo, sino también en el hecho de que la parte otorgante puede sentirse inhibida para ampliar las concesiones anteriormente negociadas y hacerlas extensivas a terceros países.

Otra vía consistiría en que las normas parciales se reemplacen en su momento por una normativa hemisférica común, que sería el resultado de las negociaciones iniciadas en el marco del ALCA. En efecto, los distintos grupos de negociación cubren en principio todas las áreas clave para establecer una zona de libre comercio en el sentido amplio. Un ALCA plenamente instrumentada y aplicada podría anular la razón de ser de los acuerdos parciales de libre comercio, aunque se mantuviera la validez de los arreglos institucionales de las uniones aduaneras y los

mercados comunes. Con todo, la constitución de una zona de libre comercio hemisférica no elimina la conveniencia de un mercado común en el ámbito regional, con objetivos más ambiciosos, centrados en el desarrollo equilibrado e integral de un grupo más homogéneo de países participantes. Tal argumento sólo se ve fortalecido ante la posibilidad de que la negociación relativa al ALCA no culmine con éxito en el plazo previsto. En cualquier caso, la mayor convergencia que los distintos componentes regionales puedan alcanzar en el intertanto contribuye a fortalecer la posición negociadora de la región.

Una tercera y no necesariamente última opción puede consistir en que hacia el año 2005 los países decidan uniformar las distintas normativas en el contexto de la ALADI o del Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), en el supuesto de que no prosperen las negociaciones del ALCA. Esta tarea se vería facilitada por la experiencia acumulada en el proceso de negociación del ALCA, por el hecho de que en ese momento los acuerdos de complementación económica (ACE) se encontrarían en pleno funcionamiento, y por las asimetrías relativamente menores existentes entre los países de la región.

4. Temas seleccionados de comercio y política comercial

a) Las políticas comerciales e industriales después de la Ronda Uruguay: comparación entre países del Asia oriental y de América Latina

La literatura económica de las últimas décadas ha contribuido a difundir los éxitos alcanzados por los gobiernos del Asia oriental con sus políticas económicas, que les permitieron corregir varias fallas de mercado y acelerar de ese modo el proceso de acumulación de capital, de progreso técnico y de transformación estructural de la economía. Es decir, la intervención estatal determinó un nivel de crecimiento económico superior al que podría haberse logrado con la mera aplicación de una política de *laissez-faire*. Por esta razón, entre otras, los países de América Latina volvieron la mirada hacia el Asia oriental en busca de enseñanzas.

Sin embargo, debido a la crisis financiera que afectó últimamente a las economías del Asia oriental, ha sido necesario introducir cambios radicales en la reglamentación que protegía varios de sus mercados de la competencia internacional. En particular, los países que se vieron en la obligación de recurrir a préstamos de organismos financieros multilaterales deberán acelerar el proceso de desregulación y liberalización de los mercados de productos y factores, a fin de cumplir con las condiciones fijadas por tales organismos.

Además, otros factores han contribuido a reducir las posibilidades de adoptar políticas industriales y comerciales de carácter selectivo similares a las aplicadas con éxito en el Asia oriental. Primero, la globalización de los mercados está empujando a las empresas nacionales a una intensa competencia interna y externa, cuyas normas son dictadas por las grandes empresas transnacionales. Debido a esa globalización productiva y financiera, paulatinamente se está consolidando en la OMC, así como en otros foros de negociación, la tendencia a armonizar las políticas y las normas nacionales mediante criterios acordados multilateralmente. Además, las nuevas disciplinas que los países han aceptado a nivel multilateral como resultado de la Ronda Uruguay, y las que puedan resultar de acuerdos plurilaterales, subregionales, regionales o hemisféricos, tampoco permitirán adoptar políticas industriales y comerciales selectivas de tan vasto alcance como las aplicadas en el pasado en los países del Asia oriental.

Asimismo, la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, cuyo comienzo está previsto para fines de 1999, podría imponer mayores restricciones a las políticas selectivas. Y aun si esa ronda no tuviera lugar, los países miembros de la OMC ya se han comprometido a iniciar conversaciones antes del año 2000, entre otros aspectos, sobre disciplinas

pendientes relativas a la protección de los derechos de propiedad intelectual sobre la apertura adicional del comercio de productos agrícolas y de servicios. De igual modo, la OMC deberá examinar los avances alcanzados por los grupos de trabajo, creados en 1996, sobre comercio e inversiones, política de competencia y compras del sector público.

No obstante, muchos analistas consideran que el margen de maniobra de que disponen los gobiernos para sus políticas de promoción de exportaciones no tradicionales dista mucho de haber desaparecido. Los países en desarrollo deberían empeñarse en diseñar y ejecutar esas políticas, que sean compatibles con las normas de la Ronda Uruguay y con otros acuerdos internacionales, con el fin de mejorar su capacidad productiva y tecnológica.

b) Las barreras ambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarón

Según estudios recientes, las políticas de apertura comercial que fueron puestas en vigor en la actual década han contribuido a aumentar el comercio exterior de bienes y servicios de la región, aunque con un incremento más fuerte de las importaciones que de las exportaciones. Para imprimir mayor dinamismo a estas últimas, los gobiernos de América Latina y el Caribe han introducido instrumentos de promoción con vistas a cambiar la especialización exportadora del respectivo país, cuidando de mantener, no obstante, las ventajas comparativas basadas en la abundancia de recursos naturales. Entre los nuevos productos de exportación figuran los pesqueros, y Chile, Ecuador, Argentina, Perú, México, Brasil y Colombia están, en ese orden, entre los principales exportadores latinoamericanos. El camarón es un ítem en el cual países como Ecuador, Colombia y Honduras han otorgado particular atención en sus esfuerzos de diversificación exportadora.

Los Estados Unidos son uno de los principales importadores de productos pesqueros del mundo y

un destino de preferencia de las partidas latinoamericanas. Sin embargo, en los últimos años ese país ha aplicado medidas destinadas a limitar las importaciones, con el fin de forzar a los exportadores a adoptar procesos productivos que se ajusten a las leyes de protección de las especies amenazadas de extinción y a las demás disposiciones ambientales vigentes en el país. Ello ha dado origen a diversos conflictos entre comercio y política ambiental, el primero de los cuales fue el embargo, decretado por el Gobierno de los Estados Unidos, de las importaciones de atún en cuya pesca se utilizaba un procedimiento que amenazaba la supervivencia de los delfines. De manera similar, más tarde tomó medidas para restringir las importaciones de camarón, dado que en la pesca con redes de arrastre, uno de los métodos de captura del camarón, suelen quedar atrapadas accidentalmente tortugas marinas (que en los Estados Unidos están protegidas por ley federal, con prohibición de comercializar todos los productos derivados), circunstancia que según distintos estudios constituye una de las causas de la extinción de esta especie.

La preocupación por los estragos que causa la pesca de camarón sobre las tortugas ha llevado a diversos grupos ambientalistas, entre ellos el Earth Island Institute, a exigir del Gobierno de los Estados Unidos el embargo de las importaciones respectivas, para obligar a los exportadores a cambiar sus métodos de captura. Además, se aplicaron otras regulaciones a los camarones cultivados en granjas (acuicultura), porque esa modalidad, sin un manejo adecuado, también ocasiona daños al medio ambiente, como la destrucción de las zonas de manglares adyacentes, motivo por el cual hay también una gran presión por vetar la entrada del camarón de granja a los Estados Unidos.

La protección del medio ambiente es un objetivo legítimo de todos los países, sean industrializados o en desarrollo. No deja de ser inquietante, sin embargo, que las normas

ambientales puedan convertirse en importantes barreras al comercio internacional y se traduzcan en la imposición de nuevas condiciones para tener acceso a los mercados de los países industrializados. Para contribuir al análisis del problema, se presentan algunos antecedentes acerca del embargo de las exportaciones de

camarón a los Estados Unidos, los argumentos jurídicos ventilados en la OMC con relación a esa medida unilateral, y algunos datos preliminares, tomados de una investigación en curso en la CEPAL, acerca del modo en que dos países latinoamericanos, Colombia y Ecuador, se han ajustado a la política ambiental estadounidense.

PRIMERA PARTE
ECONOMÍA INTERNACIONAL

Capítulo I

TENDENCIAS DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL Y SUS IMPACTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A. Introducción

En la última década, los gobiernos de América Latina y el Caribe han adoptado políticas de austeridad fiscal y monetaria para controlar los desequilibrios macroeconómicos derivados de la crisis del endeudamiento de los años ochenta; asimismo, han aplicado políticas de liberalización y desregulación de los mercados internos, así como programas de privatización del patrimonio público, con vistas a reordenar el sistema de incentivos para el sector privado, perfeccionar el funcionamiento de los mercados y contribuir al aumento de la competitividad internacional de las unidades productivas instaladas en su territorio. En documentos anteriores de la CEPAL se ha señalado que para que esas medidas generen un crecimiento sostenible en la región, es necesario, además, que los países mejoren su participación en las corrientes dinámicas del comercio y su acceso a la tecnología, a la inversión extranjera directa y al financiamiento.¹

Con todo, la crisis financiera que afectó directamente a algunas de las economías más exitosas

del mundo en desarrollo, las del este y sudeste asiático, ha demostrado que i) los factores que inciden en la inserción internacional de los países de la región escapan en gran medida a la voluntad de sus gobiernos, dado que las reacciones desencadenadas por las crisis sistémicas imponen a todos los países percibidos como “mercados emergentes” los mismos costos de acceso a los mercados de capital, independientemente de que muestren condiciones estructurales distintas, y ii) una buena inserción internacional y una macroeconomía sólida no son suficientes para impedir los efectos devastadores de los choques externos.² La gran interdependencia existente entre las economías nacionales, la ilimitada movilidad del capital y los desequilibrios y debilidades de la economía mundial amplifican las perturbaciones, de modo que éstas, inicialmente localizadas en algunos países, se propagan a través de canales comerciales y financieros a otros países y regiones (véase CEPAL, 1998b).

El crecimiento experimentado por la economía mundial entre 1994 y 1997 puede atribuirse a las

1 Según un documento reciente de la CEPAL, la mejor inserción internacional debe “reflejarse en mayor capacidad para aprovechar los ciclos expansivos del comercio internacional y regional, y también para resistir los ciclos adversos y la inestabilidad financiera, diversificando productos y mercados, buscando inversión y alianzas en el exterior, aplicando mecanismos internos de estabilización, y articulando mejor las exportaciones con las otras actividades productivas” (CEPAL, 1998a, p. 16).

2 En un informe de las Naciones Unidas se dice que: “Una de las ironías de la crisis es que transformó la virtud de la apertura internacional en una vulnerabilidad potencial” (Naciones Unidas, 1998, p. xii).

políticas económicas adoptadas por los países, y al proceso de interacción virtuosa entre apertura comercial, apertura financiera, y globalización de los mercados.³ Por otra parte, la magnitud de la crisis reciente subrayó los riesgos sistémicos asociados a la globalización.⁴ Las crisis financieras sistémicas envuelven un número elevado de factores, agentes, mercados e interacciones, lo cual dificulta hacer un pronóstico adecuado de su intensidad, amplitud y

duración, e impide por lo tanto intervenir en los mercados con la debida anticipación. Además, las expectativas de los agentes del mercado desempeñan un papel fundamental en la generación, duración y difusión de las crisis.⁵ En tales circunstancias, la misma intervención de los organismos financieros que deberían liderar la ayuda a los países en crisis puede terminar por agravar el fenómeno.⁶

B. LA ECONOMÍA MUNDIAL: EL PRODUCTO Y EL COMERCIO MUNDIAL DURANTE EL BIENIO 1997-1998

La severidad y la amplitud de la crisis financiera asiática, iniciada en julio de 1997 con la devaluación de la moneda tailandesa (baht), sorprendieron incluso a analistas experimentados.⁷ En pocos meses, las monedas de varios países asiáticos perdieron entre

40% y 80% de su valor, y otras economías, debilitadas por problemas internos, como las de Brasil y Rusia, pero también la de Japón, se vieron fuertemente presionadas en igual sentido.⁸

3 Para el análisis de algunos aspectos y referencias bibliográficas, véanse CEPAL (1996, pp. 19-36) y CEPAL (1997a, pp. 23-32).

4 Un documento del Fondo Monetario Internacional (FMI) afirma que las crisis financieras de los últimos años difieren de otras más distantes en el pasado por su amplitud y extensión (FMI, 1998a, p. 74). Posteriormente, otro documento analizó las semejanzas y las diferencias entre las crisis de la deuda externa de los años ochenta, la crisis mexicana del bienio 1994-1995 y la crisis asiática. Las conclusiones fueron que cada crisis estuvo precedida por una gran afluencia de capitales hacia los países afectados, por el acceso a los mercados internacionales en términos favorables, y por un rápido crecimiento del endeudamiento, asociado al aumento de la exposición a movimientos de tasas de interés y de cambio (FMI, 1998b, p. 59).

5 Por ejemplo, varios analistas han llamado la atención acerca del efecto desestabilizador de las calificaciones de riesgo otorgadas por instituciones privadas a entidades y países que emiten instrumentos financieros. Tales instituciones —las principales son Standards & Poors y Moody's— clasifican a las entidades y países para los inversionistas extranjeros, de acuerdo con su evaluación de la probabilidad de que paguen las obligaciones pactadas. Las categorías van desde la triple A, que es la clasificación más alta y que tienen las economías más industrializadas, como Alemania, los Estados Unidos y Francia, hasta la triple C, que es la más baja, pasando por una combinación de letras dobles y sencillas, positivas y negativas.

6 El calendario de devaluación de las monedas de los cuatro países en crisis (Indonesia, Malasia, la República de Corea y Tailandia) atestigua que para el mercado, el recurso al FMI significaba el debilitamiento de la moneda. La actuación del FMI ha sido muy criticada, por operar sobre la base de diagnósticos incompletos, exigir la aplicación de políticas sin tomar en consideración el origen específico de las dificultades que enfrenta cada país, y por la insensibilidad de sus funcionarios frente a los efectos de esas políticas en los mercados (Feldstein, 1998; UNCTAD, 1998). Otros analistas más críticos, como Jeffrey Sachs, argumentan que el FMI es parte del problema y no de su solución, dado que incentivó la liberalización prematura de la cuenta de capitales, error que posteriormente el propio FMI reconoció como una de las causas de la crisis asiática. Sachs critica también el apoyo del Fondo a la política de elevación de las tasas de interés para proteger las monedas nacionales (Sachs, 1998).

7 Como señala un documento del FMI: "En cada etapa, la crisis no fue anticipada por la mayor parte de los agentes del mercado" (FMI, 1998b, p. 61). Asimismo, el documento indica que era difícil prever en 1996, dadas las condiciones macroeconómicas entonces imperantes, que las economías asiáticas estarían afectadas por las turbulencias que sobrevinieron posteriormente (FMI, 1998b, p. 63).

8 En enero de 1998, la moneda indonesia (rupia) había perdido cerca de 81% de su valor, con respecto a julio de 1997; la de Malasia (ringgit), 46%; la de Tailandia (baht), 55%, y entre octubre y diciembre de 1997, la moneda de la República de Corea (won) perdió 55% de su valor (FMI, 1998a, p. 2). En el mes de octubre de 1997 salieron de Brasil cerca de 8 000 millones de dólares (CEPAL, 1998c, p. 24).

La espectacular retracción de las economías del Asia oriental, hasta entonces en rápido crecimiento, incidió fuertemente en varios mercados de bienes y servicios, debido al grado de integración de esas economías en el comercio mundial. En los últimos años, todas las regiones habían aumentado la proporción de sus exportaciones destinadas a Asia.⁹ Como se decía en un documento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

(UNCTAD), las dinámicas economías asiáticas se convirtieron no sólo en importantes proveedores competitivos de una amplia gama de productos en los mercados mundiales, sino también, en forma creciente, en una “locomotora” para la economía mundial, merced a su considerable y creciente demanda de importaciones, financiadas por entradas de capital privado (UNCTAD, 1998, p. 32).¹⁰

1. El producto mundial y sus principales componentes

El impacto directo de la crisis asiática en la economía mundial no fue muy pronunciado en 1997, porque la disminución del crecimiento que se evidenció en los países asiáticos afectados en el último trimestre de 1997 no impidió que presentaran una tasa media de 5% para todo el año, inferior de todos modos a la tasa de 6.4% registrada en 1996. El crecimiento de los países en desarrollo en su conjunto experimentó una leve declinación, pero la tasa media de 5.4% fue muy superior a la de los países industrializados, principalmente por el desempeño de China (8.8%), y América Latina (5.3%), una de las tasas más altas en más de dos décadas (UNCTAD, 1998, cuadro 1, p. 5; CEPAL, 1998b, pp. 13 y 14).

El moderado crecimiento promedio (2.7%) registrado en 1997 por las economías industrializadas, estuvo determinado principalmente por el elevado crecimiento de los Estados Unidos (3.9%), y la recuperación económica de la Unión Europea (UE) (2.5%), impulsada por las exportaciones. La economía japonesa, que se había expandido casi 4% en 1996,

tuvo un crecimiento inferior a 1% (UNCTAD, 1998, cuadro 1, p. 5). En 1998, la economía japonesa enfrentaba una fuerte recesión, como consecuencia de su estrecha relación con las economías asiáticas más afectadas, y se espera un crecimiento negativo del producto interno bruto (PIB) que puede variar entre 1.2% y 2% (CEPAL, 1998h, p. 6).

En 1998, la retracción de la demanda asiática debe impactar el crecimiento de Europa, principalmente por la parte del comercio. No obstante, dada la escasa gravitación del comercio extraeuropeo en el crecimiento de la actividad económica de la UE,¹¹ y dada la expansión del mercado interno, se espera que el producto europeo crezca cerca de 2.8% en el año. La caída de las bolsas se ha traducido en una reducción de las tasas de interés y en alzas de valor de los bonos. Sin embargo, en Europa predominan en ambos mercados los inversionistas institucionales, lo que limitará el efecto “riqueza” de esos factores en la economía en su conjunto (CEPAL, 1998h, pp. 2-3).

9 En 1996, más de 30% de las exportaciones de los Estados Unidos se destinaron a Asia, proporción que fue aún mayor en sectores específicos: por ejemplo, el 40% de las exportaciones agropecuarias estadounidenses tuvieron igual destino (UNCTAD, 1998, p. 33).

10 En 1996, las importaciones totales de bienes de siete países asiáticos (Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Viet Nam) que componen la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) sumaron más de 372 000 millones de dólares, lo que situó a la ASEAN en el tercer lugar del comercio mundial, después de la Unión Europea y los Estados Unidos y antes de Japón, que ocupó el cuarto lugar (UNCTAD, 1998, p. 32).

11 Según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la demanda asiática conjunta (de China, Japón y todos los demás países) absorbió menos de 10% de las exportaciones europeas en 1996.

Los Estados Unidos se encuentran en su octavo año de crecimiento ininterrumpido desde marzo de 1991, con los niveles más bajos de desempleo de los últimos 28 años y con precios estables.¹² Después de crecer casi 4% en 1997, la economía estadounidense se expandió a tasas elevadas en el primer y tercer trimestre de 1998, pues en el segundo trimestre se hizo sentir el impacto de una huelga en la empresa General Motors. Este crecimiento ha estado impulsado por el consumo privado y parcialmente por la inversión, principalmente en bienes de capital (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1998). El fuerte consumo privado ha determinado el incremento de las importaciones de bienes y servicios, y un saldo comercial negativo, que a fines de septiembre ya sumaba más de 124 000 millones de dólares, y que podría llegar a más de 220 000 millones de dólares a fines de 1998.¹³ Hay algunos elementos inquietantes, como i) la gran dependencia del consumo privado con

respecto a las ganancias bursátiles (véase el recuadro I.1),¹⁴ y ii) la posibilidad de que el precio de las acciones esté inflado a causa de las reestructuraciones, fusiones y adquisiciones de empresas.¹⁵

La economía de los Estados Unidos se ha visto beneficiada por el efecto depresor que ha tenido la crisis asiática sobre el precio de los productos básicos –entre ellos los energéticos– y de los productos manufacturados, lo cual aminoró considerablemente las presiones inflacionarias.¹⁶ Sin embargo, el rol protagónico que los Estados Unidos han asumido en el sostenimiento de la expansión del comercio mundial, y la imposibilidad de que otros países industrializados puedan reemplazarlo en esa función en el mediano plazo, son fuente de profunda inquietud, por las consecuencias que podría tener una reducción abrupta del crecimiento de su economía en el crecimiento de América Latina y de Asia.

2. El comercio mundial en el bienio 1997-1998

Según la OMC, el volumen de las exportaciones de bienes creció 10% en 1997, una de las tasas más elevadas desde 1976, pero la Secretaría de la OMC estima que en 1998 la expansión se reducirá a la mitad, al 4% o 5%. En dólares, el valor de las exportaciones

se mantendrá inalterado o bajará levemente, como resultado de la caída de precio de los productos básicos y de los manufacturados, si bien la tendencia a la baja de estos últimos fue inferior a la de aquéllos (véase el gráfico I.1).¹⁷ El año 1998 deberá ser el tercer año

12 En abril de 1998, la tasa de desempleo era de 4.3%, y desde 1994 se ha mantenido por debajo del 6%, tasa que ha sido definida como una de equilibrio entre las presiones salariales y de los demás precios (FMI, 1998c, p. 94).

13 En octubre de 1998, el Congreso de los Estados Unidos creó una comisión para estudiar las causas y consecuencias del déficit comercial del país, una de cuyas tareas consistirá en evaluar el impacto del déficit sobre la estructura industrial, los salarios, y el número y la calidad de los empleos (Trade Deficit Review Commission). La creación de la comisión es parte de la misma ley que aprobó los nuevos aportes de los Estados Unidos al FMI (*Americas Trade*, 1998).

14 En septiembre de 1998, la tasa de ahorro personal en los Estados Unidos llegó a menos 0.2%, evidenciando que las ganancias bursátiles han reemplazado el ahorro del sueldo (*Oxford Analytica Daily Brief*, 5 de noviembre de 1998).

15 Desde mayo de 1998, varios artículos de la revista *The Economist* han llamado la atención acerca del peligro de que explote la burbuja en que está viviendo la economía estadounidense. Véanse, en particular, los números del 29 de agosto al 4 de septiembre de 1998; del 17 al 23 de octubre de 1998; del 21 al 27 de noviembre de 1998; del 28 de noviembre al 4 de diciembre de 1998.

16 Para un análisis de las repercusiones de la crisis de Asia en productos específicos, véase UNCTAD (1998, anexo del capítulo II) y FMI (1998a, pp. 125-130).

17 En marzo de 1998, la OMC estimaba que los efectos de la crisis asiática serían limitados y que la tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones en 1998 sería no más de 25% inferior a la tasa de 1997 (Comunicado de prensa de la OMC, 19 de marzo de 1998, en la página Web de la OMC [<http://www.wto.org>]).

Recuadro I.1

EL CONSUMO Y EL EFECTO “RIQUEZA” EN LOS ESTADOS UNIDOS

En la década de 1990, el crecimiento económico de los Estados Unidos, medido tanto por el aumento de la riqueza como del ingreso familiar, ha estado liderado en gran medida por las ganancias en los mercados bursátiles. A mediados de 1998, el presidente del Banco de la Reserva Federal, Alan Greenspan, dijo que cerca de 12 billones de dólares habían sido agregados a la riqueza de los estadounidenses, entre 1994 y 1997, como resultado de las ganancias derivadas del aumento de precio de las acciones (*The Economist*, 1998b, pp. 57 y 58). Ese incremento de la riqueza ha sido paralelo a la baja experimentada desde 1985 por las tasas de ahorro familiar. Asimismo, hay pruebas de que las familias destinan una parte significativa del ahorro salarial a la compra de activos financieros, y de la acumulación de riqueza en activos accionarios (Hurst, Ching Louh y Stafford, 1998).

El consumo familiar está determinado por el ingreso esperado a lo largo del ciclo de vida tanto del capital como del trabajo. Los cambios en la riqueza financiera, derivados sea de un cambio en las tasas de interés o en el precio de los activos, alteran el ingreso del capital y afectan por ende el consumo agregado. La magnitud del efecto “riqueza” depende del valor del ahorro acumulado con respecto al ingreso, y de la propensión a utilizar la riqueza acumulada para financiar gastos corrientes. Según concluyen diversos estudios, el impacto del efecto “riqueza” provocado por las ganancias bursátiles varía claramente de un país a otro. En los Estados Unidos, el aumento de un dólar en la riqueza por concepto de ganancias accionarias tiende a elevar el consumo entre 3 y 5 centavos.^a Sin embargo, los analistas consideran que esos efectos se dejan sentir un tiempo después, con

intervalos que pueden variar entre uno y tres años, y que, por lo tanto, las ganancias realizadas en 1997 y principios de 1998 podrían contribuir por algún tiempo más a financiar el consumo familiar.^b

Ahora bien, como la desigualdad en la distribución de la riqueza es bastante acentuada, y más aún la distribución de la riqueza accionaria, podría concluirse que el efecto del precio de las acciones beneficia sólo a una pequeña parte de la población estadounidense. No obstante, hay indicios en contrario. De hecho, según se desprende de algunos estudios, entre 1983 y 1992 se dio una tendencia hacia la desconcentración de la propiedad directa e indirecta de las acciones, aunque ésta sigue estando sumamente concentrada: en 1983, el 55% de las acciones estaba en manos del 0.5% de los accionistas, porcentaje que bajó a 36.8% en 1992 (Poterba y Samwick, 1995).^c

Según la revista *The Economist*, casi el 50% de las familias estadounidenses poseen acciones en la actualidad, frente a 25% en el período anterior a la crisis bursátil de 1987. Este dato es congruente con el hecho, consignado por otra fuente, de que entre 1989 y 1994 la proporción de unidades familiares que tenían acciones se elevó de 27.9% a 34.5% (Hurst, Ching Louh y Stafford, 1998, p. 269). Aunque los datos empleados en este último estudio no permiten conclusiones definitivas, dejan ver que la distribución de la riqueza aumentó en el período 1989-1994, con lo cual, sumando las reservas acumuladas en los fondos de pensiones, el crecimiento de la riqueza neta fue suficientemente grande como para permitir un considerable efecto “riqueza” en el consumo agregado, el cual podría extenderse a todo el período 1995-2000.

^a El efecto “riqueza” es menos acusado en Canadá, Japón y otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

^b “International”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 5 de noviembre de 1998.

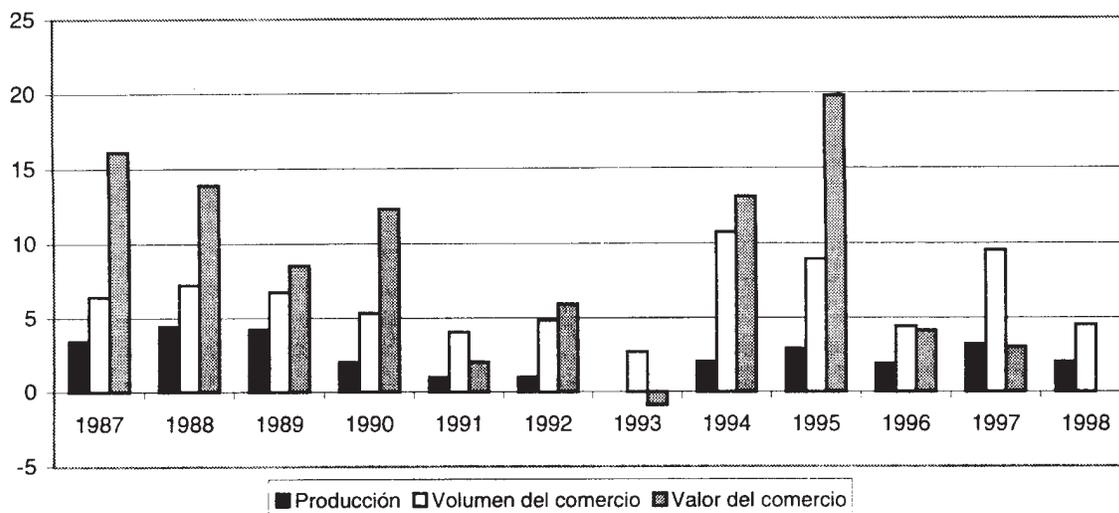
^c La concentración es mayor si se considera sólo la propiedad directa, dado que en 1992 el 0.5% de los accionistas poseía casi 60% de las acciones (Poterba y Samwick, 1995, p. 328). Los autores no encontraron mayores pruebas de que un efecto “riqueza” derivado de las ganancias accionarias tuviera impacto sobre el consumo.

consecutivo en que se registra una reducción en dólares del precio de los bienes transados internacionalmente, lo que puede determinar que los precios medios del total de las exportaciones de bienes

vuelvan a situarse en el nivel de 1991, el más bajo de la década actual (OMC, 1998e).

En lo que se refiere a 1999, las expectativas son cautelosas, pero se han revisado a la baja las

Gráfico I.1
CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN, EL VOLUMEN Y EL VALOR DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE BIENES, 1987-1998
(Variación anual en porcentajes)



Fuente: Organización Mundial de Comercio (OMC), El estado del comercio mundial, las políticas comerciales y la Organización Mundial del Comercio. Informe Anual -OMC, Ginebra, 1997; Organización Mundial de Comercio (OMC), "La Secretaría de la OMC publica el Informe Anual de 1998", Comunicado de Prensa (PRESS/117), Ginebra, 26 de noviembre de 1998.

previsiones relativas al crecimiento del comercio mundial. Parece haber consenso entre los analistas en que lo más probable es un incremento moderado del volumen del comercio con respecto a 1998. Evidentemente, la elevación del valor de las exportaciones mundiales, expresado en dólares, está subordinada a la recuperación del precio de los productos básicos y al comportamiento del dólar. El resultado final deberá depender en gran medida de la evolución de los mercados internacionales de capital, de la recuperación económica de los países asiáticos, en particular de Japón, y de la sustentabilidad del crecimiento de los países europeos y de los Estados Unidos.

En los primeros nueve meses de 1998 las exportaciones asiáticas se redujeron 7%, y las

importaciones cerca de 16%. Las importaciones de los cinco países asiáticos más afectados por la crisis financiera (Filipinas, Indonesia, Malasia, la República de Corea y Tailandia) cayeron 30%, mientras que sus exportaciones disminuyeron 3%.¹⁸ Las exportaciones de Japón disminuyeron 8.5% y sus importaciones 19%, con lo cual aumentó aún más el superávit del país (OMC, 1998e, pp. 4-5). El valor del comercio intrarregional se redujo cerca de 25% con relación a 1997. El colapso de los mercados regionales explica por qué la recuperación de las exportaciones coreanas ha sido mucho más débil que la que tuvieron las exportaciones de México después de la crisis financiera de 1994. Antes de la crisis de 1997, casi la mitad de las exportaciones coreanas se dirigían a los demás países asiáticos. Asimismo, el precio de los productos industriales en que la República de Corea

¹⁸ A pesar de la devaluación de la moneda coreana, la Asociación de Comercio Internacional de Corea (KITA) estima que el valor de las exportaciones deberá contraerse en 5% o 10% en la segunda mitad de 1998, lo que constituiría la primera reducción general desde 1958 (*The Economist*, 1998, pp. 68-73).

Recuadro I.2

LA NUEVA RONDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES

En la segunda Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Ginebra entre el 18 y el 20 de mayo de 1998, los ministros reunidos decidieron un programa de trabajo que habría de aplicarse hasta la tercera Conferencia, que tendrá lugar en los Estados Unidos, entre el 30 de noviembre y el 3 de diciembre de 1999. Bajo la dirección del Consejo General de la OMC, los representantes de los gobiernos deberán iniciar un proceso para la plena instrumentación de los acuerdos existentes y para preparar la tercera Conferencia Ministerial. “El programa de trabajo del Consejo General abarcará lo siguiente:

- a) recomendaciones con respecto a:
 - i) las cuestiones, incluidas las planteadas por los Miembros, relativas a la aplicación de las decisiones vigentes;
 - ii) las negociaciones ya comprendidas en el mandato de Marrakech, para asegurarse de que esas negociaciones comiencen en el momento establecido;
 - iii) los trabajos futuros ya previstos en otros acuerdos y decisiones adoptados en Marrakech;
- b) recomendaciones con respecto a otros posibles trabajos futuros sobre la base del programa de trabajo iniciado en Singapur;
- c) recomendaciones sobre el seguimiento de la Reunión de Alto Nivel sobre los países menos adelantados;
- d) recomendaciones resultantes de la consideración de otros asuntos propuestos y aceptados por los Miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales” (OMC, 1998e).

El Consejo General deberá presentar al tercer período de la Conferencia Ministerial, sobre la base del consenso, recomendaciones para la adopción de decisiones con respecto a la ulterior organización y gestión del programa de trabajo mencionado, con inclusión de su alcance, estructura y calendarios, que garanticen que el programa se inicie y se concluya con prontitud.

La primera tarea que deberá emprender la OMC es la instrumentación de los acuerdos de Marrakech, lo que supone ejecutar el programa de trabajo “implícito”, es decir, llevar a la práctica los compromisos contraídos al finalizar la Ronda Uruguay, según los cuales se iniciarán nuevas negociaciones a nivel sectorial, principalmente en materia de servicios y productos agrícolas, de acuerdo con un calendario previamente convenido. La imposibilidad de lograr consenso respecto de todas las materias pertinentes

a las negociaciones de la Ronda Uruguay llevó a la necesidad de configurar un programa “implícito” en los diferentes acuerdos, que permitió avanzar sin tener que iniciar rondas formales de negociación. Este programa comprende cuatro conjuntos de temas: i) las materias pendientes; ii) la revisión especial de la puesta en práctica y funcionamiento de ciertos dispositivos previstos en los acuerdos de la OMC; iii) la revisión periódica de la puesta en práctica y funcionamiento de tales dispositivos, y iv) la concreción del compromiso de iniciar nuevas negociaciones para la liberalización progresiva del comercio de servicios, en el año 2000, y para la reforma continua del comercio de productos agrícolas antes de fines de 1999^a

En la primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en diciembre de 1996 en Singapur, se crearon tres grupos de trabajo: uno encargado de examinar la relación entre comercio e inversión; otro para “estudiar las cuestiones que planteen los Miembros acerca de la interacción entre comercio y política de competencia, incluidas las prácticas anticompetitivas, con vistas a identificar cualesquiera áreas que puedan merecer ulterior atención en el marco de la OMC”, y el tercero, “encargado de realizar un estudio sobre la transparencia de las prácticas de contratación pública, que tenga en cuenta las políticas nacionales, y, sobre la base de ese estudio, elaborar elementos para su inclusión en un acuerdo apropiado” (CEPAL, 1997a, recuadro I.1, p. 33).^b

La principal dificultad para definir el programa de trabajo es lograr un equilibrio entre los intereses de todos los miembros de la OMC, pues existen discrepancias entre éstos acerca de las características de las nuevas negociaciones, su amplitud, y los nuevos asuntos que deben ser incluidos. Los países en desarrollo quieren que se mantenga como una ronda tradicional, en que todos los temas sean tratados al mismo tiempo, y no termine mientras no se haya llegado a acuerdos equilibrados con respecto a todos ellos (compromiso único). Los Estados Unidos favorecen la celebración de negociaciones por temas, que sean conducidas individualmente, mientras que la Unión Europea apoya la realización de negociaciones que abarquen simultáneamente la agricultura, los servicios y otros asuntos como un conjunto integrado sujeto al mismo calendario, y propone que las negociaciones empiecen y concluyan en un máximo de tres años.^c

^a Para mayores detalles sobre cada uno de estos temas, véase CEPAL, 1996, pp. 148-153.

^b Los grupos de trabajo presentaron sus informes en diciembre de 1998 (véanse tales informes en la página Web de la OMC).

^c Para conocer la posición de los Estados Unidos sobre los diversos asuntos, véase la página Web del Representante de Comercio de los Estados Unidos [<http://www.ustr.gov>].

se especializa (*memory chips*, monitores de computadoras, discos duros, productos químicos, plásticos, fibras textiles y productos siderúrgicos, entre otros) estaba cayendo incluso antes de la crisis.¹⁹

Como se dijo antes, en los primeros nueve meses de 1998, las importaciones estadounidenses tuvieron un fuerte incremento. Este crecimiento, en volumen, fue estimado en 10%, cifra que corresponde a casi dos veces la tasa de expansión del comercio global, mientras que las exportaciones no crecieron más de 3%.²⁰ Por otra parte, Europa y Japón se mantienen como superavitarios, aunque en el primer semestre de 1998 se redujeron las exportaciones de la UE a terceros países y aumentaron las importaciones. El comercio intraeuropeo se incrementó cerca de 3.5%, tasa inferior a la de las importaciones desde terceros países. El crecimiento más acusado del comercio de

Europa se debió a la depreciación de las monedas europeas con relación al dólar (OMC, 1998e, p. 5).

Sin embargo, a pesar de la gravedad de la crisis financiera y de las fuertes medidas de ajuste tomadas por los gobiernos afectados, la Secretaría de la OMC no encontró pruebas de que las políticas de apertura comercial hubiesen sufrido merma en el ámbito multilateral, regional o unilateral, sin perjuicio de que se hayan intensificado las medidas de defensa comercial, con vistas a poner freno al aumento de importaciones definidas como desleales (véase el capítulo III). La OMC espera que ese espíritu de compromiso de los gobiernos con la liberalización del comercio se mantenga mientras avanzan los preparativos para iniciar la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales (véase el recuadro I.2).

C. LOS EFECTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En diciembre de 1998, la CEPAL estimó el posible crecimiento latinoamericano en cerca de 2.3%, computados los efectos de las políticas de ajuste de la demanda, principalmente en Brasil y Chile; la caída del precio de los productos exportados por la región, principalmente del petróleo y los cereales; los efectos del fenómeno El Niño en Ecuador, El Salvador y Perú, y del huracán Mitch en Centroamérica (particularmente en Honduras y Nicaragua) (CEPAL, 1998i, cuadro s/n, p. 2).²¹ Las estimaciones de crecimiento de América Latina y el Caribe para 1998

que habían hecho la CEPAL y otras instituciones fueron revisadas a la baja, en función de los hechos acontecidos durante el año.²²

El crecimiento del volumen del comercio regional se redujo de casi 14% en 1997 a aproximadamente 8% en 1998, sea por el descenso de la demanda mundial (lo que afectó principalmente a Chile y Perú), sea por una competencia más intensa de los exportadores asiáticos (lo que afectó a Brasil y México), sea además por los fenómenos climáticos mencionados (véanse el

19 La UNCTAD y la revista *The Economist* llaman la atención acerca del peligro de considerar que la devaluación de la moneda en sí basta para determinar el crecimiento de las exportaciones (UNCTAD, 1998; *The Economist*, 12 de septiembre de 1998, pp. 68-73).

20 Según la OMC, en los primeros nueve meses de 1998 los precios de las importaciones de los Estados Unidos bajaron 6% en promedio, mientras que los precios de las exportaciones se redujeron 3%; el valor de las importaciones de los Estados Unidos se expandió 4%, en tanto que el de las exportaciones disminuyó levemente. Por lo tanto, la diferencia entre el crecimiento de las exportaciones y de las importaciones es aún mayor en términos reales (esto es, en valor neto de las fluctuaciones de precios) que en valor expresado en dólares (OMC, 1998e, p. 5).

21 El Banco Mundial estimó que América Latina crecería 2.5% en 1998 y sólo 0.6% en 1999 (véase la página Web del Banco Mundial, Group of Economic Prospects).

22 En septiembre de 1997, antes de que se hicieran sentir los efectos de la crisis financiera, la CEPAL había estimado un crecimiento de 4.3% para 1998. A fines de junio de 1998, la Secretaría de la CEPAL pronosticó un crecimiento de 3%, planteando que la crisis asiática había restado poco más de 1% al crecimiento del producto regional (CEPAL, 1998c, pp. 13-15).

Recuadro I.3

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE ALGUNOS PRODUCTOS BÁSICOS

Los precios de los productos básicos, con excepción de un grupo reducido de productos, han descendido significativamente desde que comenzó la crisis financiera. Según el FMI, entre noviembre de 1997 y noviembre de 1998 la caída promedio del precio de los bienes primarios no petroleros llegó a 13%, con una baja de 13% en los bienes alimenticios, de 17% en las bebidas (baja fuertemente influida por los precios del café y del té), de 15% en las materias primas agrícolas, y de 15% en los metales. Además, en el mismo período, el precio del crudo bajó 38%, y 32% el de la gasolina.^a

Desde comienzos de los años noventa, la tasa de crecimiento del consumo de bienes primarios en la mayoría de los países asiáticos en desarrollo fue superior a la del resto del mundo. Por ejemplo, entre 1992 y 1996, el consumo de los países asiáticos en desarrollo da cuenta de aproximadamente 66% del aumento del consumo de petróleo.^b Estos países también son importantes en la demanda internacional de algunos metales básicos y ciertos alimentos (granos, grasas y aceites). Al analizar los mercados específicos de los productos primarios se advierte que la crisis ha tenido un impacto directo en la demanda de aluminio, estaño, zinc, plomo, cobre refinado, níquel, caucho natural, algodón, lana y pieles. Sin embargo, parece haber tenido un menor impacto en la caída de precio de petróleo crudo, maderas, acero, carne, maíz y derivados de la soja.

Otros factores afectaron a los precios por la parte de la oferta. En efecto, en los dos últimos años aumentó notoriamente la producción de algunos bienes agrícolas: en particular, la producción de granos creció 9.5%, en tanto que el consumo aumentó sólo 5.5%. La producción de los principales aceites vegetales se incrementó casi 9% en el mismo período, alcanzando una producción máxima en la temporada 1997/1998. La producción de azúcar también tuvo un alza considerable en 1997, con un crecimiento de 7.2%, frente a un aumento de 4.5% de la demanda en el mismo año (Banco Mundial, 1998).

El precio del petróleo cayó nuevamente en el tercer trimestre de 1998, como consecuencia de: i) la menor demanda derivada de la crisis asiática y un inicio de

invierno más suave en el hemisferio norte; ii) el crecimiento de la producción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y iii) el aumento de las existencias de petróleo en las distintas etapas de la cadena de venta. En 1996 el petróleo crudo representó más del 50% de las exportaciones venezolanas y también tuvo una participación apreciable en las de Ecuador (31%), Colombia (21%), México (11%) y Argentina (10%).

El precio del cobre también muestra un retroceso significativo. La República de Corea y otros cuatro países asiáticos habían aumentado de 5.5% en 1992 a más de 8% en 1996 su participación en el consumo mundial de cobre, participación que decayó a causa de la crisis. La caída del precio se verificó a pesar del incremento de la demanda de cobre refinado de los Estados Unidos y de Europa, en virtud de una reactivación importante del sector automotor y de la construcción. También ha influido en esta evolución el aumento de la oferta mundial del producto. El cobre representó en 1996 casi 40% de las exportaciones de Chile y el 18% de las de Perú (véase el cuadro I.1).

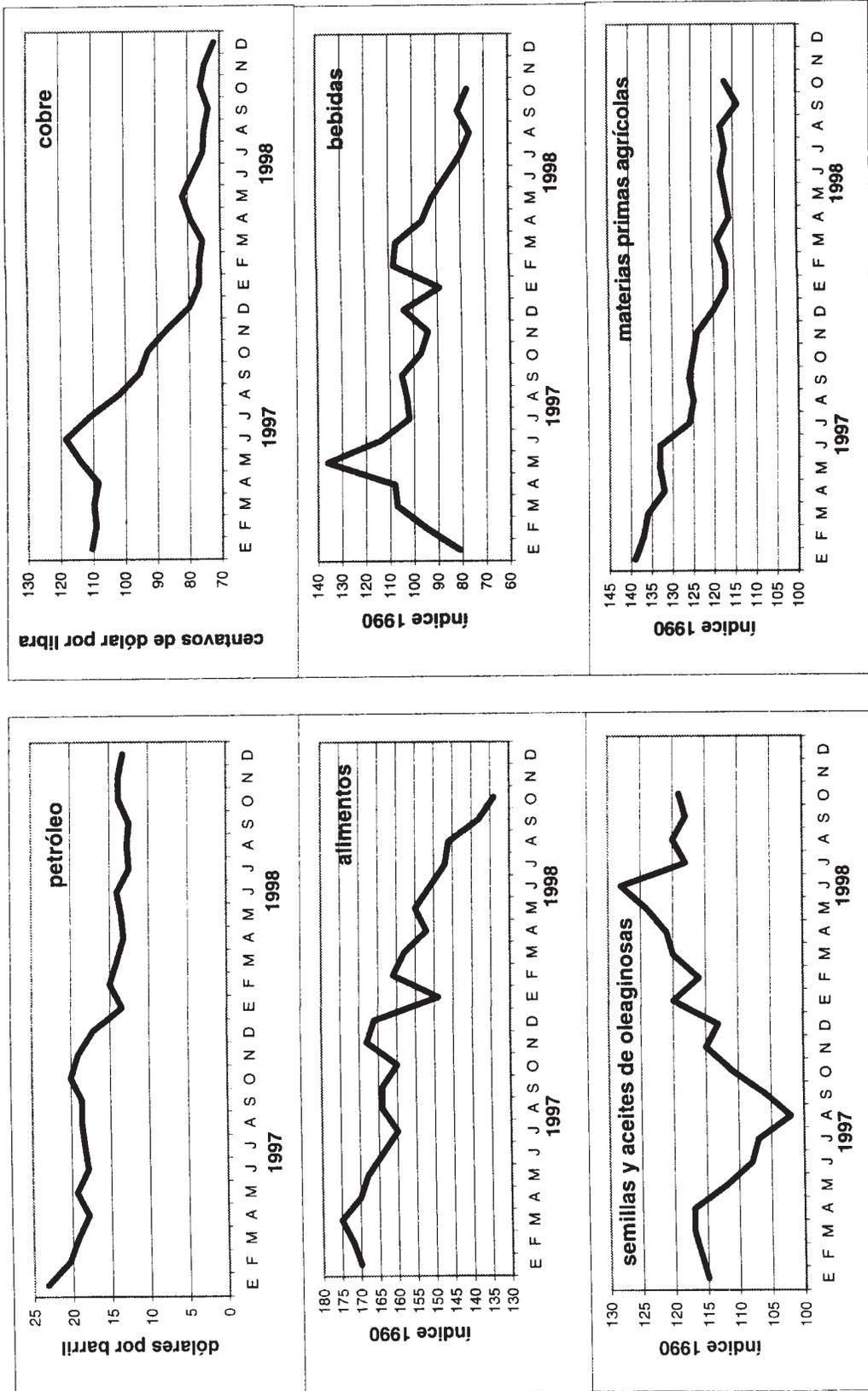
La caída de precio del café arábico refleja principalmente las perspectivas de producción de Brasil. Después de una baja notoria de la producción de café durante la temporada 1997/1996 con respecto a la temporada 1996/1995 por efectos de El Niño en los principales países productores, la Asociación de Exportadores de Café de Brasil anunció que esperaban producir 35 200 000 sacos en la temporada 1998/1999, frente a los 22 000 000 de sacos de la temporada 1997/1998. En 1996, el café representó 14% de las exportaciones colombianas, y una proporción considerable de las exportaciones de los países centroamericanos: Costa Rica (14%), El Salvador (33%), Guatemala (23%), Honduras (28%) y Nicaragua (19%).

Desde octubre de 1997, el precio del banano se ha mantenido estable, aunque mostró un aumento durante el segundo semestre del año, principalmente a causa de la disminución de la oferta de Ecuador y Centroamérica. Alrededor de 20% de las exportaciones de Ecuador en 1996 estuvieron constituidas por bananos, porcentaje que llegó a 23% en Costa Rica y a 16% en Honduras.

^a Véase el cuadro 2, Índices de los precios de los productos básicos excluido el petróleo, 1995-1998, en la página Web del FMI [<http://www.imf.org>]. Entre junio de 1997 y enero de 1998, el índice de precios de los productos básicos del FMI se redujo 11% en términos de derechos especiales de giro, y cerca de 14% en dólares (FMI, 1998b, p. 125, nota 1).

^b Entre 1992 y 1996, la República de Corea, en conjunto con otros países asiáticos de menor desarrollo (Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia) aumentaron su participación en el consumo mundial de petróleo de 5% a 6.5%. Véase FMI (1998a, p. 125).

Gráfico I.2
PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS, 1997-1998



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), Boletín mensual de precios de productos básicos, varios números.

Cuadro I.1
**PRINCIPALES PRODUCTOS BÁSICOS Y SU IMPORTANCIA
 EN LAS EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES
 LATINOAMERICANOS EN 1997**

Producto		Participación del producto en el total de las exportaciones		
		Entre 5% y menos de 10 %	Entre 10% y 20%	Más de 20%
Minerales	Hierro y acero		Brasil (12.7)	
	Cobre		Perú (16.1)	Chile (42.2)
	Zinc	Perú (8.5)	Bolivia (15.7)	
	Estaño	Bolivia (8.0)		
	Oro	Perú (9.5) Bolivia (8.7)		
Petróleo	Petróleo y derivados	México (9.5)	Argentina (10.9)	Venezuela (82.9) Ecuador (29.4) Colombia (23.5)
Alimentos	Carne	Nicaragua (6.1)	Uruguay (13.3)	
	Camarones	Nicaragua (9.0)	Ecuador (16.7)	
	Banano	Guatemala (6.5)	Honduras (14.0)	Ecuador (25.4) Costa Rica (23.2)
	Trigo	Argentina (5.1)		
	Arroz	Uruguay (9.4)		
	Maíz	Argentina (5.1)		
	Azúcar	Nicaragua (8.0)	Guatemala (10.9)	
	Café	Perú (5.9) Brasil (5.2)	Colombia (19.6) Nicaragua (18.5) Costa Rica (13.8)	El Salvador (38.1) Honduras (28.0) Guatemala (25.1)
Productos alimenticios	Harina de pescado		Perú (15.3)	
	Soja			Paraguay (43.3)
	Tortas y harinas de semillas oleaginosas	Bolivia (9.2) Argentina (8.8) Brasil (5.1)		
	Aceites vegetales	Argentina (8.2)		
Materias primas	Algodón	Paraguay (6.1)		
	Lana	Uruguay (8.1)		

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

capítulo III y el cuadro III.2). Como se detalla en el capítulo III, el crecimiento de las economías en 1997 y parte de 1998 llevó a un deterioro de la balanza comercial, lo cual a su vez incrementó los déficit en cuenta corriente.²³

El deterioro del contexto internacional deberá afectar a la región a través de tres canales: i) cortes radicales en los flujos de capital internacional de corto plazo, y costo creciente del financiamiento internacional; ii) fuertes bajas de precio de los productos básicos, y iii) desaceleración del crecimiento del comercio mundial, como consecuencia de la caída de la demanda en Asia.

Como se dijo anteriormente, la espectacular retracción de la demanda asiática afectó el precio de los productos básicos, tanto minerales como agrícolas (véase el recuadro I.3). Además, el petróleo y el cobre siguieron su tendencia declinante, llegando sus precios nominales a los niveles más bajos en varias décadas (véase el gráfico I.2). La gran dependencia de la mayor parte de los países latinoamericanos de un número aún reducido de productos aumenta considerablemente la vulnerabilidad de su sector externo frente a la caída de estos precios (véanse el cuadro I.1 y el recuadro I.3). Evidentemente, si las exportaciones equivalen a una parte sustancial del PIB, del orden de 35%, y si éstas dependen a su vez en más de 40% de un solo bien, es fácil entender que

una disminución de 10% en el precio del bien resta casi 1.5% al ingreso nacional, suponiendo que el volumen exportado se mantenga estable.

Para que los países puedan compensar la caída de los precios con el aumento de los volúmenes exportados, es necesario que la demanda siga expandiéndose. No obstante, como ya se dijo, antes de la crisis asiática el crecimiento global de las exportaciones dependía de la expansión económica de los Estados Unidos, del Asia oriental y, en menor medida, de la demanda latinoamericana. Los programas de ajuste aplicados en Asia y en algunos países de la región han significado una fuerte reducción de la demanda de estos mismos países, convirtiendo a los Estados Unidos en el mayor determinante de la expansión o el repliegue de la demanda global. Son pocos los países latinoamericanos que exportan en una proporción considerable a Asia (véase el cuadro I.2), pero los Estados Unidos son un mercado importador significativo para todos los países de la región. Chile y Perú, que han tenido éxito en la diversificación de sus exportaciones hacia los mercados asiáticos, fueron los más afectados por el retroceso de la demanda asiática. Sin embargo, cuando mejore la situación coyuntural de los países de Asia, el programa de diversificación deberá impactar positivamente en la economía de Chile y Perú.

23 A diferencia de 1997, para financiar el déficit en cuenta corriente la región tuvo que recurrir en 1998 a las reservas internacionales y a capitales compensatorios, por un monto cercano a 22 000 millones de dólares (CEPAL, 1998i, p. 10, página Web de la CEPAL [<http://www.eclac.org>]).

Cuadro I.2
**PARTICIPACIÓN DE ASIA EN EL COMERCIO DE AMÉRICA LATINA
 Y EL CARIBE, 1990-1997**

País informante	Importaciones				Exportaciones			
	1990	1995	1996	1997	1990	1995	1996	1997
Argentina	11.6	12.3	12.0	13.1	10.0	10.2	11.0	10.8
Barbados	10.1	11.9	10.3	12.8	0.4	1.4	0.9	1.1
Bolivia	11.7	16.0	15.9	15.4	0.8	0.8	0.7	0.8
Brasil	10.6	13.9	14.6	15.2	16.7	17.1	16.3	14.5
Chile	13.7	18.0	17.1	17.1	26.3	34.8	34.6	35.0
Colombia	10.3	13.6	10.2	11.9	4.6	5.8	4.3	4.3
Costa Rica	12.0	7.1	7.8	...	2.5	3.5	3.2	3.4
Ecuador	12.9	13.9	10.0	10.8	5.7	10.9	11.9	10.8
El Salvador	5.1	8.9	7.8	6.5	1.2	2.1	1.3	1.2
Guatemala	9.7	7.6	6.7	6.9	4.4	7.6	2.6	2.9
Honduras	10.4	5.7	6.5	5.0	6.8	7.4	4.1	4.3
Jamaica	8.2	10.8	8.7	...	1.0	2.5	2.5	...
México	7.6	10.2	9.5	10.1	6.7	2.5	2.9	2.3
Nicaragua	11.6	9.1	10.8	6.8	9.1	2.6	0.6	0.9
Panamá	9.8	10.3	10.8	12.0	0.9	1.4	1.6	1.6
Paraguay	30.2	30.3	20.3	19.6	3.8	7.5	2.5	3.5
Perú	9.5	16.9	15.0	15.0	19.1	26.9	26.1	24.5
Santa Lucía	9.7	9.5	10.3	...	0.0	0.2	0.2	...
Trinidad y Tabago	8.6	9.2	9.5	7.9	1.4	0.6	0.4	0.2
Uruguay	6.7	8.9	8.6	10.0	7.3	11.6	11.2	9.8
Venezuela	6.9	8.4	6.9	7.2	4.3	1.9	0.9	0.7
América Latina y el Caribe	9.8	12.4	11.6	12.1	10.5	9.7	8.9	8.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Capítulo II

LOS GRANDES ESPACIOS ECONÓMICOS

Con la selección de los 11 países que participarán en la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la creación del Banco Central Europeo (BCE), los Estados miembros de la Unión Europea (UE) dieron los pasos definitivos para llegar a la unificación monetaria que se deberá concretar a comienzos de 1999.²⁴ Los primeros pasos se dieron a partir de 1985, cuando la Comisión Europea (el órgano ejecutivo de la UE), bajo la presidencia de Jacques Delors, diseñó y puso en vigencia la iniciativa del mercado único, la Europa 1992.

A mediados de los años ochenta, el movimiento hacia la formación del espacio europeo único incidió fuertemente sobre las estrategias de inserción internacional de los demás países industrializados y de muchos países en desarrollo. En particular, el Gobierno de los Estados Unidos inició un cambio en su tradicional oposición a los acuerdos preferenciales, cuando en 1987 firmó un acuerdo de libre comercio con Israel, y posteriormente, en enero de 1988, un acuerdo más amplio con Canadá. El proceso se aceleró en junio de 1990, cuando los Presidentes de los Estados Unidos y México anunciaron su intención de negociar un acuerdo de libre comercio. En octubre del mismo año, Canadá se sumó a las consultas, y el 17 de diciembre de 1992, el texto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) fue firmado por los Presidentes de los tres países. Finalmente, en

vísperas de la puesta en vigencia del TLC, en diciembre de 1994 se celebró en Miami la I Cumbre de las Américas, en la que Presidentes y Jefes de Gobierno de 34 países de América (con exclusión de Cuba) se comprometieron con un programa extremadamente ambicioso de cooperación interamericana, dentro del cual figuraba la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Paralelamente, a partir de 1993, el foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC), en el cual participan tres países latinoamericanos (Chile, México, y a partir de 1998 Perú), fue transformado gradualmente en un foro para la liberalización del comercio y de las inversiones, aunque con características propias.

Los países latinoamericanos y caribeños deben prepararse para este nuevo escenario internacional, en el cual son actores importantes, dado que participan de una forma o de otra en las tres propuestas de grandes áreas de libre comercio. El proyecto de constituir una unión monetaria europea tendrá, por su magnitud y amplitud, un impacto significativo tanto sobre la realidad interna de Europa como sobre el sistema monetario internacional.²⁵ El peso político y la expresión económica de la futura UEM debieran modificar, aunque en forma paulatina, la estructura de

24 El 1° de junio de 1998 se estableció el Banco Central Europeo (BCE), con sede en Frankfurt, Alemania. El Comité Ejecutivo quedó compuesto por Willem F. Duisenberg, presidente, y Christian Noyer, vicepresidente, además de Eugenio Domingo Solans, Sirkka Hamalainen, Otmar Issing y Tommaso Padoa-Schioppa.

25 Para referencias bibliográficas, véase Obstfeld (1997).

poder, el funcionamiento, las políticas y el cuadro de alianzas del sistema monetario internacional.²⁶

Por otra parte, hay un componente importante de aprendizaje institucional que debe ser destacado. La práctica de la integración europea permite a los países latinoamericanos y caribeños aprender acerca de los aspectos institucionales y económicos de la integración macroeconómica, mientras que las negociaciones en el ámbito de la APEC proporcionan a los países de América Latina que participan en este foro un conocimiento sobre nuevas metodologías de trabajo y de negociación que puede ser aprovechado

en otros foros negociadores. Asimismo, la experiencia acumulada en los grupos de trabajo del ALCA también ha sido enriquecedora, y generadora de externalidades para la actividad negociadora de los países de la región.

Con el propósito de contribuir a ese proceso de conocimiento y aprendizaje, en el presente capítulo se describen en forma sumaria algunos de los acontecimientos ocurridos últimamente en estos cuatro grandes espacios económicos en formación. La evolución reciente de la integración latinoamericana y caribeña se analiza por separado en el capítulo VII.

A. UNIÓN EUROPEA (UE)

Los países de la UE siguen avanzando en el calendario de sus grandes transformaciones: el lanzamiento de la moneda única, el euro, y la formación del espacio europeo único, formalizada en la Agenda 2000, presentada el 16 de julio de 1997 por el presidente de la Comisión Europea al Parlamento Europeo (CEPAL, 1997a, p. 36). La UE enfrenta así el doble desafío de profundizar la integración económica y de ampliar el espacio económico para incorporar a diez países de Europa central y oriental.

Según los analistas, las consecuencias económicas para América Latina y el Caribe de la creación del euro se pueden dar por dos vías: una, por su efecto sobre el crecimiento de la UE; la otra, a través del rol y valor internacional del euro.²⁷ Por ello se espera que en un comienzo el impacto será de menor importancia, pero se incrementará a medida que el

proceso de la UEM se consolide y el euro tenga mayor aceptación como reserva de valor. Lo más probable es que el efecto sea positivo en el mediano y largo plazo.²⁸ Se espera que la UEM tienda a crecer a un ritmo mayor que el observado en los últimos años, ya que en el marco de integración monetaria, los países tendrán mayores incentivos para llevar a cabo reformas económicas que permitan un mayor dinamismo en sus economías, en un clima de mayor transparencia y competencia interna. Un mercado de las dimensiones del conjunto de los países de la UE, unificado y creciente, debiera tener un impacto positivo sobre las exportaciones de América Latina y el Caribe.

El 25 de marzo de 1998, la Comisión Europea remitió al Parlamento y al Consejo Europeos su recomendación respecto a los 11 países de esa región

26 La importancia del euro como moneda de denominación en el comercio internacional deberá aumentar dada la gravitación económica de la UE. Actualmente, el sistema monetario internacional está dominado por el dólar, que representa más de 60% de las reservas internacionales, 80% de los préstamos bancarios y 40% de las emisiones de títulos (véase SELA, 1998a).

27 Para un análisis más detallado, véanse Zahler (1997) y Ramírez (1998).

28 Existe consenso sobre los efectos positivos que tendrá el crecimiento del mercado de capitales europeo dentro del sistema financiero internacional, lo cual ampliará las oportunidades de la región para captar recursos y complementar su ahorro interno. Sin embargo, la creación del euro no necesariamente significará mayor estabilidad en las fluctuaciones cambiarias ni en el comportamiento general de los flujos de capital en otras regiones.

que cumplieran con los requisitos de tasa de interés y de inflación, estabilidad del tipo de cambio, y de déficit presupuestario, y que habían sido considerados aptos para iniciar la tercera fase de la UEM.²⁹ Posteriormente, el 2 de mayo de 1998, el Consejo Europeo decidió por unanimidad que 11 Estados miembros (Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal) cumplieran con las condiciones para adoptar, el 1° de enero de 1999, la moneda única, el euro.³⁰

También se analizó la situación legal e institucional de los bancos centrales, en especial su independencia y la compatibilidad de sus normas con las disposiciones de la UEM. En ocho países (Alemania, Bélgica, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, los Países Bajos y Portugal) rigen legislaciones que son actualmente compatibles con el Tratado de Maastricht. En cuatro países, Austria, Francia, España y Luxemburgo, se han propuesto legislaciones que, al ser promulgadas, asegurarán la adecuada compatibilidad. Por razones constitucionales, los cambios legislativos propuestos en Suecia no podrán ser adoptados antes de fines de 1998; se estima, por lo demás, que todavía existen incompatibilidades entre ese proyecto y el Tratado de Maastricht.

Si se toma en consideración las características de los 11 países seleccionados, la UEM constituirá una zona con más de 300 000 000 de habitantes, que

representará 19.4% del producto mundial y 18.6% del comercio internacional, frente a 19.6% del producto mundial y 16.6% del comercio internacional correspondientes a los Estados Unidos, y 7.7% del producto mundial y 8.2% del comercio internacional correspondientes a Japón.

El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los países miembros de la Unión Europea constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales, que formulará la política monetaria en la tercera etapa de la UEM.³¹ El Consejo de Administración del Sistema (al cual pertenecerán los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y los gobernadores de bancos centrales de los países que formarán la UEM en su tercera fase) será el encargado de tomar las decisiones de política monetaria. El manejo de esta política se concentrará en un organismo supranacional, el Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, que será responsable de formular e instrumentar la política monetaria de la zona del euro, en virtud de sus propias atribuciones y mediante la coordinación de las actividades de los bancos centrales de los países que participen en la UEM.

En lo concerniente a la política fiscal, la mayoría de las decisiones presupuestarias estarán a cargo de los gobiernos nacionales, aunque las autoridades comunitarias tendrán la atribución de vigilar los gastos

29 El Tratado de Maastricht definió los requisitos de convergencia que los países de la UE deberían cumplir para su ingreso a la Unión Económica y Monetaria, y en enero de 1994 creó el Instituto Monetario Europeo, entidad encargada de supervisar esa convergencia y preparar el terreno para el Banco Central Europeo. Los tres primeros requisitos se refieren a la tasa de inflación (no debe superar en más de 1.5% a la de los tres miembros con la inflación más baja), las tasas de interés (las de largo plazo no deben superar en más de 2% a las de los tres países con la inflación más baja) y los tipos de cambio (deben ser estables y ajustarse a los márgenes de fluctuación normal previstos en el mecanismo de los tipos de cambio del sistema monetario europeo durante por lo menos dos años). El cuarto requisito, referido a las políticas fiscales, especifica límites para los déficits fiscales y la deuda del gobierno: el déficit general del gobierno no debe exceder del 3% del producto interno bruto (PIB) y la deuda pública no debe exceder del 60% del PIB al comienzo de la Unión Económica y Monetaria.

30 En relación con la situación presupuestaria de los Estados miembros, la Comisión hizo notar que sólo tres países tienen una deuda pública inferior al valor de referencia de 60%. No obstante, la evolución de los últimos años, junto con la información de los presupuestos de 1998 y los programas de convergencia de los países, permitieron adoptar una opinión positiva respecto a la situación fiscal. Dinamarca y el Reino Unido utilizaron su derecho a no participar en la UEM a partir del 1° de enero de 1999, mientras que, según la Comisión, Grecia y Suecia no cumplían con las condiciones necesarias establecidas. Sin embargo, Grecia podría incorporarse a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, el 1° de enero de 2001 (Unión Europea, 1998a y 1998b).

31 El Sistema Europeo de Bancos Centrales está compuesto por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de todos los países de la Unión Europea. Los bancos centrales de los países que no son miembros de la UEM pueden conducir políticas monetarias nacionales pero no participan en las decisiones que afectan la política monetaria para el área del euro y su ejecución (véase la página Web del Banco Central Europeo [<http://www.ecb.int>]).

gubernamentales. En la reunión del Consejo Europeo celebrada en Amsterdam en junio de 1997, se suscribió el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que sienta las bases de la supervisión en materias fiscales que se ejercerá durante la tercera fase de la UEM.³² A comienzos de marzo de cada año las autoridades

nacionales presentarán un informe de sus finanzas públicas, sobre el cual se pronunciará el Consejo a fines de mayo. Si se considera que hay un déficit excesivo, se harán recomendaciones de carácter obligatorio y se impondrán sanciones financieras a los países que no adopten las recomendaciones.

B. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLC)

El TLC constituye la primera experiencia de integración económica negociada entre dos economías industrializadas de ingresos elevados (Canadá y los Estados Unidos) y una economía semiindustrializada (México), que tiene un nivel promedio de ingreso per cápita inferior al 21% del promedio del TLC.³³ Aunque sea un tratado de libre comercio, es utilizado en el sentido amplio de comercio de bienes y servicios, inversiones y tecnología. A diferencia de lo que ocurre en la UE, el aparato institucional del TLC es bastante reducido y de carácter intergubernamental.³⁴

En la actualidad la evolución del TLC está centrada principalmente en las negociaciones entre los Estados Unidos y México. La principal razón de ello es que las economías canadiense y estadounidense ya estaban altamente integradas, y que, además, el TLC fue precedido por el Tratado de libre comercio entre

Canadá y los Estados Unidos, que entró en vigencia en enero de 1990, es decir, cuatro años antes de la puesta en vigor del TLC.

En México será necesario eliminar antes del año 2003 los aranceles aplicados a todos los productos manufacturados y a la mayor parte de los productos agrícolas importados de los Estados Unidos, como parte de los compromisos de desgravación arancelaria.³⁵ En los primeros tres años de existencia del TLC, los aranceles promedio aplicados en México a los productos originados en los Estados Unidos bajaron de cerca de 10% hasta poco menos de 3%, mientras que los aranceles que en los Estados Unidos gravan los productos mexicanos bajaron de 2.07% a aproximadamente 0.65%. Cerca de 80% de los productos manufacturados de los Estados Unidos ingresan libres de impuestos a México.³⁶

32 Véanse el Reglamento 1466/97 del 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; el Reglamento 1467/97 del 7 de julio de 1997 relativo a la aceleración y aclaración del procedimiento de déficit excesivo, en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, N° L 209, 2 de agosto de 1997.

33 Estas diferencias contrastan con las de la UE, en la que en 12 de los 15 Estados miembros el ingreso per cápita es igual o superior al promedio de la UE. Además, en los tres únicos países cuyo ingreso per cápita es inferior al promedio (España, Grecia y Portugal), éste supera el 65%. Sin embargo, en los países de Europa central y oriental, el PIB per cápita varía entre 17% y 40% del promedio de la UE (CEPAL, 1997a, p. 36).

34 La Secretaría del TLC, formado por las secciones canadiense, estadounidense y mexicana, es una organización única, establecida por la Comisión de Libre Comercio, de conformidad con lo establecido por el artículo 2002, del capítulo 20 del Tratado. La Secretaría es responsable de la administración de las disposiciones en materia de solución de controversias del Tratado. Le corresponde también brindar asistencia a la Comisión y apoyar a varios comités y grupos de trabajo no relacionados con la solución de controversias (véase la página Web de la Secretaría del TLC [<http://www.naftasec-alena.org/spanish>]).

35 Se estableció el calendario de desgravación a partir de los aranceles vigentes en julio de 1991 (Rich, 1997).

36 Véase la página Web de la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos [<http://www.ustr.gov>].

En 1997, México importó un total de 71 400 millones de dólares de los Estados Unidos y se convirtió en el segundo mercado para este último país, superando a Japón. Asimismo, los Estados Unidos acumularon un déficit comercial con México de cerca de 14 500 millones de dólares, una reducción de 1 700 millones de dólares con relación al déficit de 1996 (Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, "Foreign trade barriers (Mexico)", p. 281 [<http://www.ustr.gov>]).

Durante el año 1997 se desarrolló la segunda ronda de reducciones arancelarias anticipadas, y en la reunión de la Comisión de Libre Comercio realizada el 29 de abril de 1998 los Ministros de comercio de los tres países miembros acordaron la eliminación de aranceles hasta el 1° de agosto del mismo año, por un valor de aproximadamente 1 000 millones de dólares. De la ronda de reducciones anticipadas resultaron dos acuerdos paralelos, uno entre los Estados Unidos y México y otro entre Canadá y México. En las listas de productos figuran desde juguetes y textiles hasta productos químicos y siderúrgicos.³⁷

En la reunión de la Comisión de Libre Comercio, los Ministros también acordaron una amplia revisión del programa de trabajo implícito en el Tratado, con vistas a redefinir mandatos o directamente a eliminar algunos de los 20 comités y grupos de trabajo que coordinan la marcha del TLC, en áreas tales como normas de origen, subvenciones agrícolas, normas técnicas, comercio y competencia, compras gubernamentales, servicios e inversión, medidas sanitarias y fitosanitarias, productos textiles y prendas de vestir, y servicios financieros. Los resultados de la revisión deben ser presentados a los Ministros antes de fines de 1998, en la Reunión Ministerial que tendrá lugar en Canadá (*Americas Trade*, 30 de abril de 1998).

En julio de 1997, la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos presentó un amplio informe de evaluación de los tres primeros años de funcionamiento del TLC, para cumplir con una cláusula de la ley pertinente.³⁸ Las conclusiones fueron en general poco entusiastas en lo referente a la principal preocupación del Congreso de los Estados Unidos, a saber, el impacto del Tratado sobre la generación de puestos de trabajo en el país. Según las estimaciones del informe, el efecto neto positivo osciló entre 90 000 y 160 000 nuevos empleos. Sin embargo, el informe fue cauteloso en la presentación de los resultados, por la dificultad de separar el efecto del TLC de otros factores económicos e institucionales que parecen estar actuando sobre la economía de los Estados Unidos. Cabe señalar que el informe fue tomado como referencia en el Congreso de ese país cuando el Gobierno sometió a votación un proyecto en virtud del cual se le concedían facultades negociadoras, mediante las disposiciones de vía rápida (*fast track*), para negociar la formación del ALCA, proyecto que tuvo que ser retirado en noviembre de 1997 porque no contaba con los votos suficientes para su aprobación.

En el cuarto informe anual al Congreso de los Estados Unidos, referido al impacto del TLC sobre las exportaciones de automóviles de los Estados Unidos a México, se afirma que aunque es difícil separar el impacto del Tratado de otros factores económicos que podrían estar incidiendo en las exportaciones estadounidenses, es improbable que las exportaciones de automóviles de este país hubieran aumentado cerca de 750% entre 1993 y 1997 de no mediar el TLC. Según el informe, el

37 La reducción arancelaria incide solamente sobre el comercio entre México y los demás socios comerciales, dado que en función de los compromisos contraídos entre Canadá y los Estados Unidos, todo el comercio recíproco cubierto por sus acuerdos está libre de aranceles (véase la página Web de la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos "Request for Comment on Articles to be Considered for Accelerated Tariff Elimination Under the North American Free Trade Agreement"; "Implementation of the Second Round of Accelerated Tariff Eliminations under Provisions of the North American Free Trade Agreement" [<http://www.ustr.gov>]).

38 North American Free Trade Agreement Implementation Act, 1993, sección 512.

incremento de las importaciones mexicanas de automóviles obedeció a la reducción de los planes de producción de las empresas situadas en México, que empezaron a suplir la menor producción con importaciones.³⁹

Durante los últimos años, han surgido algunos conflictos comerciales entre los Estados Unidos y México, así como entre Canadá y los Estados Unidos. Uno de los más importantes nació de la decisión de este último país de no conceder trato nacional a los servicios de transporte terrestre mexicanos, disposición que debería haber entrado en vigor el 17 de diciembre de 1995 para los camiones, y el 1º de enero de 1997 para los autobuses. Los Estados Unidos, sobre la base de preocupaciones de seguridad y de protección del medio ambiente, no permiten el ingreso de camiones o autobuses mexicanos a su territorio.⁴⁰ A principios de septiembre de 1998, el Gobierno de México solicitó una reunión de la Comisión de Libre Comercio para resolver la controversia, con lo cual se inició la segunda etapa del mecanismo de solución de controversias que forma parte del TLC.⁴¹

Los mecanismos principales para la solución de controversias dentro del TLC se exponen en los

capítulos 11, 14, 19 y 20 del Tratado. Las controversias relativas a las inversiones figuran en el capítulo 11; el capítulo 14 establece un mecanismo para la solución de controversias sobre servicios financieros; el capítulo 19 contempla revisiones hechas por paneles binacionales de determinaciones finales de antidumping, derechos compensatorios y existencia de daño, y el capítulo 20 se refiere a las controversias surgidas en torno a la interpretación o la aplicación del TLC, entre ellas las relacionadas con las disposiciones del capítulo 14 sobre servicios financieros.⁴²

Sin embargo, el Gobierno de México ha anunciado su disposición de llevar el conflicto sobre transporte terrestre a la Comisión de Libre Comercio del TLC. Por otra parte, el Gobierno de los Estados Unidos inició en la OMC una querrela contra Canadá, fallada posteriormente a favor del primero, por aplicar un impuesto de 80% al ingreso de propaganda contenida en las ediciones en territorio canadiense de revistas vendidas tanto en este país como en el exterior, cuyos textos son preparados en los Estados Unidos (CEPAL, 1997a, p. 50).

C. ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA)

Entre diciembre de 1994, fecha de la I Cumbre de las Américas (Miami), y abril de 1998, cuando se celebró la II Cumbre, en Santiago de Chile, se realizaron cuatro Reuniones Ministeriales de Comercio: en

Denver, Estados Unidos, junio de 1995; en Cartagena, Colombia, marzo de 1996; en Belo Horizonte, Brasil, abril de 1997, y en San José, Costa Rica, marzo de 1998.

39 Véase en la página Web de la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos el informe "Fourth Annual Report to Congress Impact of the North American Free Trade Agreement on U.S. Automotive Exports to Mexico (And on Imports from Mexico)" [<http://www.ustr.gov>].

40 El Gobierno de México reaccionó no concediendo trato nacional a los servicios de distribución (*small package delivery*) de los Estados Unidos (*Inside US Trade*, 1998a, p. 3).

41 "Mexico pursues the NAFTA dispute settlement mechanism regarding the opening of cross-border transportation services", página Web de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de los Estados Unidos [<http://www.naftaworks.org>].

42 Véase la página Web de la Secretaría del TLC [<http://www.naftasec-alena.org/spanish>].

En la I Reunión Ministerial, en Denver, se acordó un programa de preparación de las negociaciones encaminadas a la formación del ALCA. La Declaración de Denver reitera que el ALCA “*se basará en los acuerdos subregionales y bilaterales existentes, a fin de ampliar y profundizar la integración económica del hemisferio y hacer dichos acuerdos más parecidos*”. Se hace hincapié en que la apertura de los mercados debe realizarse mediante el logro de altos niveles de disciplina en cada uno de los acuerdos existentes en el hemisferio, y que éstos deberían guardar coherencia con las disposiciones de la OMC. Asimismo, en Denver se crearon seis grupos de trabajo, sobre acceso a mercados; procedimientos aduaneros y reglas de origen; inversión; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios, antidumping y derechos compensatorios, más un grupo de trabajo sobre las economías más pequeñas. En la II Reunión Ministerial de Comercio, realizada en Cartagena en 1996, se crearon otros cuatro grupos de trabajo: servicios, derechos de propiedad intelectual, política de competencia, y compras del sector público. En la III Reunión (Belo Horizonte, 1997) fueron definidos los términos de referencia para la creación de un grupo de trabajo sobre solución de controversias.

Durante los últimos años, los grupos de trabajo han examinado las legislaciones nacionales en cada área temática, elaborado un inventario de normas y procedimientos, intercambiado información sobre el alcance de las disciplinas logradas en cada acuerdo de integración subregional en los asuntos respectivos, y han hecho recomendaciones para las negociaciones futuras.

En la III Reunión Ministerial (Belo Horizonte) se logró consenso sobre algunos puntos importantes: i) que las negociaciones deberían empezar en la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile; ii) que en principio ningún sector quedaría excluido de las negociaciones; iii) que los países podrían negociar de forma individual o en grupos, y iv) que era preciso

crear un comité coordinador de las negociaciones y una secretaría para apoyar el proceso negociador.

Finalmente, en la Declaración Ministerial de San José, emanada de la IV Reunión Ministerial, se recomendaba que los Jefes de Estado y de Gobierno iniciaran las negociaciones sobre el ALCA durante la II Cumbre de las Américas, de acuerdo con los objetivos, principios, estructura, sede y otras decisiones contenidas en la Declaración. En ésta se reafirmaron además diversos principios y objetivos básicos, entre ellos los requisitos que debía llenar el acuerdo sobre el ALCA. Así, éste debía ser equilibrado y amplio y tomar en cuenta las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas; las negociaciones pertinentes tenían que ser transparentes y basadas en decisiones tomadas por consenso. Se mantuvo el compromiso de concluir las negociaciones el año 2005, y de realizar avances concretos hacia el logro de ese objetivo antes del fin del presente siglo.

Asimismo, se definió un principio importante, conforme al cual el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones emanados de tales acuerdos no estén cubiertos por el ALCA o excedan los derechos y obligaciones vinculados a éste.

En la misma Reunión Ministerial se creó el Comité de Negociaciones Comerciales a nivel de viceministros, con un presidente y un vicepresidente, comité que a su vez seleccionará un presidente y un vicepresidente para cada grupo de negociación. Se establecieron nueve grupos de negociación: acceso a mercados; inversiones; servicios; compras del sector público; solución de controversias; agricultura; derechos de propiedad intelectual; subsidios, antidumping y derechos compensatorios, y política de competencia. Además, fueron creados un grupo consultivo sobre economías más pequeñas; un comité de representantes gubernamentales sobre la participación de la sociedad civil, y un comité conjunto de expertos del sector público y el privado

sobre comercio electrónico. También se creó una secretaría administrativa para las negociaciones.⁴³

Las decisiones contenidas en la Declaración Ministerial de San José fueron incluidas en el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas, específicamente en la sección III, sobre integración económica y libre comercio. En particular, en este Plan de Acción los Jefes de Estado y de Gobierno instan a los Ministros Responsables del Comercio a que logren avances concretos en las negociaciones para el año 2000 y acuerden medidas específicas de facilitación de los negocios, las cuales se deberán adoptar antes del fin del presente siglo.

Siguiendo el calendario aprobado en San José, la primera reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA tuvo lugar en Buenos Aires, entre el 17 y el 19 de junio de 1998. La reunión tenía por objeto definir un programa de trabajo para los grupos de negociación y asegurar que éstos iniciasen sus labores antes del 30 de septiembre de 1998.⁴⁴ Esta primera reunión marcó el comienzo de una nueva etapa en el proceso de creación del ALCA y el fin de la etapa preparatoria. La segunda reunión se celebró los días 2 y 3 de diciembre de 1998 en Suriname.

El principal resultado de esa primera reunión fue la aprobación de: i) programas de trabajo para los nueve grupos de negociación; ii) el calendario de las primeras reuniones de los grupos de negociación; iii) programas de trabajo para el grupo consultivo sobre economías más pequeñas, el comité sobre sociedad civil y el comité sobre comercio electrónico, y iv) reglas y procedimientos para todos ellos. El Comité de Negociaciones Comerciales decidió no

incluir lo relativo a las medidas de facilitación de los negocios dentro del programa de trabajo de los distintos grupos de negociación. A cambio de eso, la presidencia, con la colaboración del comité tripartito, preparará un documento que incorporará las propuestas que hagan los gobiernos sobre el asunto y las que surjan de los foros empresariales, documento que será analizado en la próxima reunión del Comité.

Los grupos de negociación empezaron sus tareas la primera semana de septiembre de 1998, y deberán presentar un informe de las actividades programadas hasta septiembre de 1999.

Los términos de referencia de algunos grupos negociadores resultaron más amplios y más precisos que los originalmente propuestos en el borrador de la presidencia del Comité. Es el caso de los grupos de negociación de inversiones; servicios; compras del sector público; derechos de propiedad intelectual; política de competencia, y subsidios, antidumping y derechos compensatorios, que todavía se mantienen casi como grupos técnicos que deben examinar marcos normativos adecuados, el alcance y la cobertura de las negociaciones, y desarrollar un mejor conocimiento de los derechos y obligaciones en cada materia.

El grupo sobre acceso a mercados abarca todo lo relacionado con negociaciones en las áreas de aranceles y medidas no arancelarias, salvaguardias, normas de origen, procedimientos aduaneros, normas del comercio y barreras técnicas al comercio. Este grupo y el de negociación sobre agricultura deberán trabajar de forma integrada. La mayor precisión de los términos de referencia de estos dos grupos demuestra

43 Las reuniones de los grupos de negociación deben efectuarse en una sede única que cambiará de acuerdo con un calendario predefinido: entre el 1º de mayo de 1998 y el 28 de febrero de 2001 en Miami, Estados Unidos; entre el 1º de marzo de 2001 y el 28 de febrero de 2003 en Ciudad de Panamá; entre el 1º de marzo de 2003 y el 31 de diciembre de 2004 en México, D.F., ciudad que será sede de las negociaciones hasta su conclusión, si éstas se extienden después del 2004. La presidencia del proceso del ALCA se dividirá entre diferentes países: entre el 1º de mayo de 1998 y el 31 de octubre de 1999: Canadá (presidencia) y Argentina (vicepresidencia); entre el 1º de noviembre de 1999 y el 30 de abril de 2001: Argentina (presidencia) y Ecuador (vicepresidencia); entre el 1º de mayo de 2001 y el 31 de octubre de 2002: Ecuador (presidencia) y Chile (vicepresidencia). Finalmente, entre el 1º de noviembre de 2002 y el 31 de diciembre de 2004, Brasil y los Estados Unidos ejercerán la copresidencia, período que deberá extenderse hasta la conclusión de las negociaciones.

44 En la reunión de Buenos Aires, los países miembros de grupos subregionales, el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), participaron en forma coordinada, con un solo vocero en representación de los grupos respectivos.

el interés de los países por empezar las negociaciones encaminadas a la formación del ALCA con la eliminación de las barreras opuestas al comercio de

bienes, sean éstas arancelarias, no arancelarias, técnicas o fitosanitarias.

D. COOPERACIÓN ECONÓMICA EN ASIA Y EL PACÍFICO (APEC)

En la V Conferencia Cumbre de la APEC, celebrada en Vancouver, Canadá, en noviembre de 1997, los 18 Presidentes y Jefes de Gobierno aprobaron la decisión de los Ministros Responsables del Comercio de adelantar las metas convenidas anteriormente para liberalizar plenamente el comercio y las inversiones dentro de la APEC, a partir de un proceso voluntario de liberalización sectorial anticipada.⁴⁵ Con ese objetivo, se identificaron nueve sectores⁴⁶ para una desgravación arancelaria anticipada a contar de 1999, y otros seis para una etapa inmediatamente posterior. La aceptación de negociaciones parciales por sectores, concertada en la conferencia cumbre realizada en Filipinas, significó un cambio en el enfoque negociador y la alteración de uno de los principios fundamentales de la APEC: la liberalización unilateral, concertada y voluntaria que se aplica entre sus miembros debe efectuarse sobre la base de una cobertura integral del universo total de bienes y servicios.

Los nueve sectores sobre los que incide la liberalización voluntaria sectorial anticipada son: productos químicos, pesqueros, energéticos y

forestales, bienes y servicios relacionados con el medio ambiente, joyas, equipos médicos, juguetes, y como noveno sector, el acuerdo de reconocimiento mutuo en telecomunicaciones. Los seis sectores de liberalización posterior son los siguientes: automóviles, aeronaves para uso civil, productos alimenticios, caucho, fertilizantes y semillas, y productos elaborados a partir de oleaginosas.

Posteriormente, en la Reunión de Ministros Responsables del Comercio de la APEC celebrada en junio de 1998 en Kuching (Malasia), para revisar los progresos en la ejecución de las decisiones acordadas en Vancouver, se evidenciaron discrepancias de opinión con respecto al ejercicio de la liberalización sectorial. El Gobierno de Japón se opuso particularmente a liberalizar el sector pesquero y el forestal según este esquema acelerado. De acuerdo con la postura japonesa, toda economía tiene derecho a excluir, en conformidad con el principio de voluntariedad del foro, cualquier sector en que no se desee participar.⁴⁷ Muchos países también consideran que si en el futuro predomina la imagen de la APEC como un foro de negociaciones

45 En el año 2010 para los países desarrollados y 2020 para los países en desarrollo Las metas propuestas en las cuatro reuniones anteriores de la APEC se han cumplido. En la primera, celebrada en 1994, se emitió la Declaración de Bogor (Indonesia) y se redactó un documento sobre lo que implicaba liberalizar el comercio entre sus miembros. En las reuniones de Osaka (Japón) y Bahía Subic (Filipinas), celebradas en los dos años siguientes, se identificó la Agenda de Acción de liberalización y se aprobaron los planes de acción individual, en virtud de los cuales cada país se comprometió a abrir su comercio y las inversiones conforme a su propio ritmo (véase CEPAL, 1996 y 1997a).

46 La Ministra de Comercio de Malasia, quien presidió la Reunión Ministerial, afirmó en una rueda de prensa que de los nueve sectores identificados para la liberalización anticipada, solamente había consenso sobre telecomunicaciones (“APEC ministers fail to reach deal on trade liberalization”, *The Nikkei Weekly*, 28 de junio de 1998, p. 28).

47 Es importante destacar que la Declaración de Bogor definió los objetivos básicos de liberalización y facilitación del comercio y de las inversiones de la APEC, y que el Plan de Acción de Osaka definió los principios generales y el marco para la liberalización y la facilitación. Conforme a este plan, los compromisos de Bogor deben ser alcanzados por medio de planes de acción individuales (liberalización y facilitación unilaterales) y planes de acción colectivos (concertados en la APEC y en foros multilaterales) (APEC, 1998).

sectoriales, su credibilidad podría quedar seriamente afectada.

La Declaración ministerial destaca la noción de flexibilidad, en el sentido de que el cumplimiento de los compromisos debe estar sujeto a las circunstancias específicas de cada país. En general, se admite que la flexibilidad implica períodos más largos para tal cumplimiento, especialmente en el caso de los países en desarrollo.

Cabe señalar que la iniciativa de liberalización sectorial anticipada nació del Gobierno de los Estados Unidos, que ya en 1996 había utilizado la APEC como campo de pruebas para lograr un acuerdo de mayor alcance en la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁴⁸ Por ejemplo, el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) fue propuesto durante la primera Reunión Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur, después de haber sido planteado como iniciativa de liberalización sectorial en la APEC (CEPAL, 1997a, recuadro I.1). Por una parte, la nueva estrategia negociadora adoptada por el Gobierno de los Estados Unidos es consecuencia de las dificultades que han tenido para que el Congreso del país le otorgue facultades negociadoras.⁴⁹ A la vez, la práctica de realizar negociaciones sectoriales en la OMC preocupa a los países en desarrollo pertenecientes a la APEC, por lo que ello puede implicar en cuanto a resultados finales poco equilibrados.⁵⁰

Otros miembros de la APEC, como Chile y México, también han manifestado claramente que no participarán en la aprobación o puesta en práctica de este proceso de liberalización, dado que el enfoque negociador implícito distorsiona el principio básico de cobertura amplia que debía regular la APEC. Desde el punto de vista de estos dos países, con el nuevo rumbo de negociaciones se corre el peligro de abrir un camino equivocado de liberalizaciones sectoriales, en que podrían predominar los intereses particulares de algunas economías con mayor poder de negociación, lo que traería consigo resultados desequilibrados. Al mismo tiempo, con ello se posterga la desgravación de los sectores más complejos, como la agricultura, y no se incentiva su liberalización. Además, sólo cuando las negociaciones sean integrales se podrán identificar los posibles beneficios y buscar ciertas compensaciones entre distintas esferas de negociación (por ejemplo, liberalización del mercado de servicios contra el acceso al mercado de productos agrícolas de los países desarrollados). Por lo demás, estas aperturas sectoriales podrían no ser compatibles con un sistema arancelario parejo como el de Chile. Por último, Chile y México tampoco presentaron ofertas de reducción arancelaria en el ATI.

Por otro lado, en la Reunión Cumbre de Vancouver se aprobó, antes de lo inicialmente acordado, el ingreso de Perú, Rusia y Viet Nam a la APEC. A partir de noviembre de 1998, se elevará a 21 el número de países miembros. En la misma reunión se acordó congelar por un período de 10 años la

48 El 23 de junio de 1998, un funcionario de la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos afirmó en una rueda de prensa que los Estados Unidos no deberían aplicar las reducciones arancelarias voluntarias acordadas en el ámbito de la APEC antes de su consolidación en la OMC (*Inside U.S. Trade*, 1998b, p. 1).

49 La sección 311 de la Ley sobre los Acuerdos de la Ronda Uruguay le confiere al Presidente de los Estados Unidos la facultad de hacer cambios en los aranceles de ciertos productos. Entre ellos figuran algunos o todos los productos correspondientes a cuatro sectores que están siendo objeto de negociación en la APEC: juguetes, productos forestales, semillas y productos elaborados a partir de oleaginosas, equipos e instrumentos médicos (SELA, 1998b). Sin embargo, el Presidente no tiene facultades para negociar aranceles en joyas y en productos relacionados con el medio ambiente y con energía (*Inside U.S. Trade*, 1998b, p. 18).

50 En la Declaración emitida por el Presidente de la Reunión Ministerial de Kuching se alude a la importancia concedida por los Ministros a la realización de un estudio acerca del impacto de la liberalización comercial sobre las economías de la APEC, en el cual se tomen especialmente en consideración el actual período de dificultades económicas y las inquietudes expresadas por diversos Ministros en torno a los posibles perjuicios de una mayor liberalización. Los Ministros reafirmaron la necesidad de llegar a un acuerdo amplio y equilibrado acerca del impacto de la liberalización, en el que han de sopesarse tanto sus eventuales beneficios como el costo de los ajustes conexos. En ese mismo tenor, destacaron la importancia de seleccionar los sectores con un criterio que refleje apropiadamente este enfoque (APEC, 1998).

admisión de nuevos miembros. Se discutió también lo referente a infraestructura, cuestión con respecto a la cual Canadá propuso algunas recomendaciones tendientes a incentivar la participación de capitales privados en el financiamiento de este tipo de obras.

En cuanto a la crisis asiática, en un comunicado final de la Reunión de Vancouver se apoyó el plan de emergencia acordado anteriormente en Manila para atenuar las turbulencias económicas que estaban enfrentando los países de Asia oriental, así como el plan de ayuda propuesto por el Fondo Monetario

Internacional (FMI) y las estrictas reformas recomendadas por este organismo. Se hizo hincapié en la importancia de mejorar la capacidad del sistema internacional de evitar en lo posible las crisis financieras, y de solucionarlas cuando se presenten. En mayo de 1998, en la Reunión de los Ministros de Finanzas celebrada en Kananakis (Alberta, Canadá), se reafirmó la necesidad de que los países afectados por la crisis siguieran esforzándose por restablecer la estabilidad macroeconómica, en conjunto con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo.

SEGUNDA PARTE

**COMERCIO Y POLÍTICA COMERCIAL EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1997-1998**

Capítulo III

EL COMERCIO Y LA POLÍTICA COMERCIAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1997 Y 1998

A. INTRODUCCIÓN

La profunda modernización que ha tenido lugar durante los años noventa en las políticas comerciales de los países de América Latina y el Caribe, que en parte ha sido responsable del crecimiento reciente de sus exportaciones, no ha sido aún suficiente para impedir que las importaciones continúen siendo el segmento más dinámico de su inserción internacional. Entre 1990 y 1997, el incremento de la cantidad importada por los países de la región fue 40% superior al incremento de las exportaciones.⁵¹ A fines de 1997, el valor real de las importaciones era 35% superior al de las exportaciones, entre otras cosas porque a partir de 1995 la relación del intercambio había sido en general favorable a las exportaciones de la región.⁵² A causa de la elevada elasticidad-ingreso de la demanda regional de importaciones, asociada al proceso de reestructuración de las plantas productivas y al aumento de la proporción de los insumos importados en la producción local, las principales restricciones al crecimiento de las importaciones de la región están dadas, en cada país, por el nivel de la actividad económica, la capacidad de generar un saldo positivo en la cuenta de servicios comerciales y la capacidad

de financiar los elevados déficit de la cuenta comercial de bienes y servicios (véase el capítulo V).⁵³

En 1997, de los 17 países latinoamericanos estudiados en este capítulo, solamente Ecuador, México y Venezuela presentaron saldos comerciales positivos en valores corrientes, como se indica en el cuadro III.1, aunque mucho menores que los de 1996. Cabe señalar que la acumulación de déficit en el comercio de bienes ocurrió en presencia de tasas de crecimiento de las exportaciones iguales o superiores al 10%, salvo en Paraguay y en los países marcadamente petroleros, como Ecuador y Venezuela. Ese crecimiento estuvo determinado por el incremento de las cantidades embarcadas, toda vez que el precio de los principales productos exportados –en particular el petróleo, el cobre, el trigo y otros cereales (excepto el arroz)– inició, como se advierte en los cuadros III.2a y III.2b, una caída espectacular a partir de la segunda mitad de 1997 (véase el capítulo I). Además, el precio de los productos manufacturados también disminuyó cerca de 9%, con respecto a 1996 (CEPAL, 1998b, p. 112). Los países más negativamente afectados por esa coyuntura fueron

51 Entre 1990 y 1997, el índice de cuántum de las exportaciones regionales aumentó de 100 a 196.7, mientras que el de las importaciones aumentó de 100 a 263.5 (CEPAL, 1998b, cuadro VIII.1, p. 105).

52 Entre 1994 y 1995, el índice del valor unitario de las exportaciones aumentó de 100.9 a 110.8, mientras que el de las importaciones aumentó de 102.2 a 106.5 (CEPAL, 1998b, cuadro VIII.1, p. 105).

53 Por cada punto porcentual de aumento de la demanda, las importaciones crecen 2.6 puntos porcentuales (CEPAL, 1998b, p. 106).

Argentina, Chile y Venezuela. En cambio, la mejor cotización del banano, del café, de los camarones, de la harina de pescado y de la carne de vacuno benefició a los países centroamericanos y, en el caso de Ecuador, contrarrestó la caída de precio del petróleo.

La persistencia, en 1998, del bajo precio de los productos básicos (por ejemplo, petróleo y granos) debería redundar en un incremento mayor de los saldos negativos de la cuenta comercial de bienes, aun si ese bajo precio resulta beneficioso para los países que los importen. Según datos preliminares, Venezuela será el único país que presentará un saldo comercial positivo en 1998, si bien éste representará sólo una pequeña fracción del superávit de 1996. A partir de julio de 1997, México volvió a presentar de mes en mes un saldo crecientemente negativo. En los primeros nueve meses de 1998, el déficit comercial mexicano fue superior a 5 000 millones de dólares, con saldos mensuales promedio en el tercer trimestre del año superior a 750 millones de dólares. En Brasil se ha logrado contener el crecimiento de las importaciones, por una parte, por la aplicación pragmática de medidas de control; por otra, por la retracción de la economía como consecuencia de las fuertes medidas de ajuste, fenómeno que también se ha dado en Chile.

En Centroamérica, la catástrofe del huracán Mitch, cuyo impacto económico todavía no puede ser evaluado con exactitud, significó la pérdida de preciosas vidas humanas, eliminó décadas de capital social acumulado en escuelas, hospitales e infraestructura, y dañó la productividad del principal recurso productivo, la tierra. Para países como Honduras, Nicaragua y, en menor medida, El Salvador y Guatemala, será muy difícil volver a los niveles de producción y exportación de julio de 1998. Es necesario destacar que en los últimos años las tasas de crecimiento de las exportaciones centroamericanas han sido las más elevadas de la región, aunque partiendo (como resultado de las guerras civiles, que terminaron recién a principios de la década) de niveles muy bajos.

En general, el fuerte descenso de precio de los productos básicos, ocasionado en parte por problemas

de sobreoferta y retracción de la demanda, demostró la vulnerabilidad de la oferta exportadora de los países latinoamericanos. Durante las últimas décadas, varios países hicieron importantes esfuerzos por diversificar sus exportaciones, tanto en términos de productos como de mercados de destino. Sin embargo, según se desprende de un estudio sobre la composición de los mercados y de los productos de exportación de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), sólo Argentina y Brasil han logrado diversificar el número de productos y de mercados de destino, mientras que México y Uruguay tienen sus exportaciones diversificadas en términos de productos, pero concentradas en pocos mercados: México, en los Estados Unidos, y Uruguay, en Argentina y Brasil. No obstante, solamente México ha diversificado sus exportaciones hacia manufacturas no basadas en recursos naturales, mientras que las de Argentina y Brasil siguen basadas principalmente en estos recursos. En el extremo opuesto se encuentran las exportaciones de Chile, Colombia y Perú, pues, aunque concentradas en un pequeño número de productos, cubren mayor número de mercados. Finalmente, países como Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela mantienen una elevada vulnerabilidad comercial, dada la concentración de sus exportaciones en pocos productos y pocos mercados de destino (Contador, 1997, pp. 3 y 4).

Para cambiar su especialización exportadora, pero partiendo de su dotación de recursos naturales y de mano de obra, los gobiernos de la región han procurado desarrollar programas de apoyo al sector privado y programas que mejoren la competitividad sistémica de sus economías, adoptando para ello políticas e instrumentos compatibles con los compromisos contraídos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). En general, la mayor parte de los países han tratado de ayudar a los exportadores mediante programas de incentivos tributarios, fiscales y crediticios, que incluyen el acceso a insumos importados en condiciones preferenciales (internación temporal, reintegro de los derechos de aduana) y la exención del impuesto al valor agregado (IVA), dotándolos al mismo tiempo de

instrumentos más ágiles y eficaces. Otros países, como Argentina, Brasil, Ecuador y México, han mejorado la capacidad institucional para el diseño y ejecución de una política de apoyo, promoción y diversificación de las exportaciones, procurando reducir la dispersión de la capacidad de decisión entre agencias gubernamentales y proporcionando mayor coherencia a sus programas (véanse los capítulos IV y VIII).

Las medidas comerciales puestas en vigencia en 1997 y 1998 por los gobiernos de la región, junto con poner de manifiesto su compromiso con el proceso de apertura comercial, les han permitido al mismo tiempo profundizar su aprendizaje de los instrumentos de protección contingente y apoyar en mejor forma al sector privado en sus problemas de acceso a los mercados de los países industrializados y en desarrollo, entre éstos los de la propia región. En varios países, como Argentina, Brasil, Chile y México, el sector público se ha coordinado con el sector

privado y profesional para conocer de antemano las barreras a las exportaciones que puedan existir en los países importadores, a fin de evitar procesos largos y caros, como la investigación sobre dumping que recientemente debió enfrentar Chile en los Estados Unidos. Siguiendo el ejemplo de este último país, que publica anualmente un informe sobre las barreras a sus exportaciones, Canadá, Japón y la Unión Europea empezaron a reunir información sobre problemas de acceso a mercados (CEPAL, 1998d). Los países de América Latina y el Caribe están tratando de formar un catastro sobre barreras externas al comercio y a la inversión, para dotar a los sectores privado y público de información detallada sobre las condiciones de acceso a los diferentes mercados, así como para contribuir a una mejor defensa de los intereses comerciales y a la construcción de una agenda comercial activa.

B. PAÍSES DEL MERCOSUR Y CHILE

1. Comercio de bienes y balanza comercial

En 1997, el valor de las exportaciones (en dólares corrientes) de **Argentina**, **Brasil** y **Chile** aumentó 10%, y más de 13% el correspondiente a **Uruguay**, mientras que se reducía el de las ventas registradas de *Paraguay* (véase el cuadro III.1). Según estimaciones de la CEPAL, el incremento de valor de las exportaciones de los primeros cuatro países resultó de un aumento de la cantidad exportada, que fue superior al crecimiento promedio del volumen del comercio internacional, pues los precios del agregado de los productos exportados por esos países se expandieron a una tasa inferior a la unidad (véanse el cuadro III.2a y el capítulo I).

Argentina se vio muy afectada por el comportamiento descendente del precio de los productos básicos, lo cual frenó el crecimiento continuo y acelerado que habían exhibido sus exportaciones entre 1992 y 1996.⁵⁴ En 1997, las importaciones crecieron más de lo esperado (28%), lo que se tradujo en la acumulación de un déficit comercial de 4 153 millones de dólares (véanse los cuadros III.1 y III.2b). El aumento de las compras externas de bienes de capital fue considerable (37%), pero también se registraron fuertes alzas en las importaciones de bienes de consumo duraderos (30%). En conjunto, el valor de las exportaciones de

54 La baja de los precios de exportación se concentró principalmente en los bienes primarios y los combustibles, y fue especialmente pronunciada en los cereales. Además, la declinación de las cotizaciones del trigo, el maíz y el petróleo se extendió a 1998, con valores netamente inferiores a los de los años precedentes.

Cuadro III.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BALANZA COMERCIAL DE BIENES, 1997-1998
 (Millones de dólares)

Países	Exportaciones		Importaciones		Saldo comercial	
	1997	1998 ^a	1997	1998 ^a	1997	1998 ^a
Mercosur^h y Chile						
Argentina	26 235	13 531	30 388	15 761	- 4 153	- 2 230
Brasil ^b	52 986	39 460	61 352	43 271	-8 366	-3 811
Chile ^g	16 923	12 579	18 218	15 027	- 1 295	- 2 448
Paraguay ^{b c}	2 643	877	4 037	1 705	- 1 394	-828
Uruguay ^d	2 730	1 892	3 478	2 308	-748	-416
Comunidad Andina						
Bolivia ^d	1 272	819	1 894	1 409	-621	-643
Colombia	11 681	5 462.5	14 409	9 507	- 2 728	- 4 045
Ecuador ^e	5 190	2 166	4 667	2 520	597	-354
Perú	6 814	2 527	8 552	4 222	-1 738	-1 695
Venezuela ^e	23 711	8 820	12 311	6 083	11 400	2 737
México^{b e}	110 431	86 671	109 808	91 851.5	623	- 5 180
MCCAⁱ y Panamá						
Costa Rica ^f	4 282.5	1 960	5 067	2 238	- 784,5	-278
El Salvador	2 416	1 353	3 739	1 970	- 1 323	-617
Guatemala	2 386	1 508	3 852	2 179	- 1 466	-671
Honduras	1 447	974	2 048	1 124	-601	-150
Nicaragua	704	371	1 454	812	-750	-441
Panamá	658	341	2 992	1 429	-2 334	-1 088

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina; Departamento de Operaciones de Comercio Exterior de la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Brasil (DECEX/SECEX/MICT); Banco Central de Chile, *Informe económico y financiero*, Santiago de Chile, 15 de noviembre de 1998; The Economist Intelligence Unit, *Country Report (Paraguay)*, julio de 1998; Departamento de Economía Internacional, Gerencia de Estudios Económicos del Banco Central de Paraguay, septiembre de 1998; Banco Central del Uruguay, 1998 *Boletín mensual "Intercambio comercial de bienes del Uruguay"*; i) datos a diciembre de 1997; ii) datos a agosto de 1998; Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia; Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Unidad de Análisis Macroeconómico, *Indicadores de coyuntura económica*, tomo 8, junio de 1998, cuadro 5.2 y tomo 10, septiembre de 1998, cuadros 5.2 y 5.4 (página Web del DNP [<http://www.dnp.gov.co>]); Banco Central de Ecuador; Banco Central de Reserva del Perú; Banco Central de Venezuela; Banco de México (página Web [<http://www.banxico.org.mx>]); Banco Central de Costa Rica; Banco Central de Reserva de El Salvador; Banco Central de Honduras; Banco Central de Nicaragua; Banco Central de Panamá.

^a Cifras preliminares correspondientes al primer semestre de 1998.

^b Las cifras para 1998 corresponden al período enero-septiembre.

^c Exportaciones e importaciones registradas.

^d Enero-agosto.

^e Base fob para exportaciones e importaciones.

^f Incluye el valor agregado de maquila de la zona franca.

^g Enero-octubre.

^h Mercosur = Mercado Común del Sur.

ⁱ MCCA = Mercado Común Centroamericano.

origen agropecuario subió levemente (1.6%), y se retrajeron las ventas de combustibles. Por lo tanto, el pequeño aumento de las exportaciones totales en 1997 derivó de la expansión de las ventas de manufacturas, destacándose que 60% de éstas se dirigió al Mercado Común del Sur (Mercosur), en especial a Brasil.⁵⁵ Las ventas al Mercosur aumentaron 13.5%, porcentaje levemente superior al del agregado, lo que determinó que las exportaciones subregionales correspondieran a 36% del total argentino.

Durante el primer semestre de 1998, el precio de los productos básicos mantuvo la tendencia a la baja, y el valor exportado por Argentina aumentó cerca de 4% con respecto a igual lapso del año anterior. Las importaciones crecieron alrededor de 12% con relación al mismo período. En cuanto al origen de los bienes, las importaciones desde Brasil registraron un aumento superior al promedio (16%). Por otra parte, se observó un aumento cercano a 17% en las ventas de manufacturas de origen industrial, atribuible básicamente a los embarques de automóviles a Brasil. Según las estimaciones de la CEPAL, el crecimiento de las importaciones argentinas en 1998 obedece al crecimiento de la cantidad importada (véase el cuadro III.2b).

En junio de 1998, la balanza comercial de **Brasil** registró un pequeño superávit, por primera vez después de 24 meses.⁵⁶ En septiembre de 1997, el déficit anualizado llegó a un valor máximo (9 700 millones de dólares), pero desde entonces comenzó a reducirse gradualmente, más por el bajo crecimiento de las importaciones que por el aumento de las exportaciones. En los primeros nueve meses de 1998 el valor de las importaciones tuvo una disminución de casi 5% con relación a igual período de 1997, y aunque el valor de las exportaciones fue sólo apenas superior

al de este último año, el déficit acumulado se redujo en 34%: de 5 778 millones de dólares a 3 811 millones (véase el cuadro III.1). La disminución de las importaciones es consecuencia de varios factores: i) la caída de los precios internacionales del petróleo y de los combustibles; ii) la desaceleración de la economía brasileña como resultado del ajuste fiscal, y iii) las diversas medidas adoptadas por el gobierno en 1997 y 1998 para contener el crecimiento de las importaciones, como se detalla más adelante.⁵⁷

Conforme a los antecedentes reunidos por la Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX), las exportaciones brasileñas empezaron a recuperarse a partir del segundo trimestre de 1997, impulsadas primero por las ventas de productos básicos—especialmente soja y café—y, posteriormente, por las de productos manufacturados, sobre todo los vehículos automotores. Las exportaciones de productos básicos aumentaron de 11 900 millones de dólares a 14 400 millones (21%) entre 1996 y 1997. No obstante, en los primeros nueve meses de 1998 hubo una disminución de casi 5% en el valor de esas exportaciones, pese a que el volumen se mantuvo estable, a causa de la caída de los precios, que acumularon bajas de 19% en el caso del café, de 20% en el del grano de soja y de 36% en la harina de soja (véanse los cuadros III.2a y III.2b).

Por otra parte, el comercio exterior de **Chile** sufrió fuertemente los efectos de la crisis financiera que afectó a las economías asiáticas, lo cual incidió a su vez en el precio del cobre y de la celulosa, y en la demanda externa de productos forestales. De este modo, la recuperación del precio de los principales productos de exportación, con excepción del cobre, que se había iniciado a fines de 1997, se vio interrumpida, y los precios tuvieron una disminución

55 Cabe destacar el incremento de 65%, a 2 500 millones de dólares, de las exportaciones de vehículos, aunque haya crecido el saldo negativo del balance comercial del sector automotor, dadas las mayores compras de partes y bienes terminados.

56 “Balanza comercial e outros indicadores conjunturais”, *Revista brasileira de comercio exterior (RBCE)*, N° 143, junio/septiembre de 1998, p. 2.

57 Según dejan ver los indicadores de la Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX), la reducción de las importaciones (con exclusión del petróleo y sus derivados) obedece a la disminución de la cantidad importada.

Cuadro III.2a
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICES DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES FOB
(Índices 1995 = 100)

	Valor			Valor unitario			Quántum		
	1996	1997	1998 ^a	1996	1997	1998 ^a	1996	1997	1998 ^a
América Latina y el Caribe	111.8	124.6	122.8	99.5	97.2	88.9	112.4	128.1	138.1
Argentina	113.6	125.1	125.5	102.0	96.3	87.8	111.4	129.9	142.8
Bolivia	108.7	112.1	106.6	83.9	83.0	75.3	129.6	135.1	141.6
Brasil	102.7	113.9	109.7	99.3	100.8	94.8	103.4	113.0	115.7
Chile	96.1	105.6	94.2	83.7	83.0	71.4	114.9	127.2	132.0
Colombia	104.2	114.3	110.8	100.6	103.9	93.5	103.6	110.0	118.5
Costa Rica	108.1	123.6	153.2	94.6	98.3	96.6	114.3	125.8	158.5
Ecuador	111.1	119.3	101.8	108.1	109.7	95.4	102.8	108.8	106.7
El Salvador	107.7	145.4	148.8	85.9	93.0	91.1	125.4	156.3	163.2
Guatemala	103.5	120.4	131.0	71.0	82.4	82.0	145.7	146.2	159.7
Haití	107.8	140.6	156.6	96.0	101.8	97.7	112.3	138.1	160.3
Honduras	111.3	126.0	137.6	83.4	99.5	99.9	133.5	126.6	137.8
México	120.7	138.8	147.3	100.6	94.4	89.0	120.0	147.1	165.5
Nicaragua	127.5	133.7	115.9	93.2	85.3	85.1	136.8	156.8	136.2
Panamá	95.9	110.3	108.6	98.1	100.1	93.4	97.8	110.2	116.3
Paraguay	94.6	85.3	80.0	110.2	127.1	114.4	85.9	67.1	70.0
Perú	105.5	121.9	100.5	97.8	103.2	88.8	107.9	118.1	113.3
República Dominicana	114.8	131.5	134.7	99.2	100.5	94.3	115.8	130.8	142.8
Uruguay	114.0	129.5	135.3	94.8	92.4	91.5	120.3	140.1	147.9
Venezuela	124.2	124.2	92.8	112.5	108.8	81.1	110.4	114.2	114.5

Fuente: CEPAL, *Balace preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1998* (LC/G.2051-P), Santiago de Chile, 1998. Publicación de las Naciones Unidas, No. de Venta: S.98.II.G.15.

^a Cifras preliminares.

posterior de 18% en promedio durante el primer semestre de 1998 (Banco Central de Chile, 1998a, p. 39). El crecimiento del valor exportado en 1997 correspondió solamente al incremento de las cantidades embarcadas, como se indica en el cuadro III.2a. Como corolario, el saldo positivo que se había registrado hasta septiembre de 1997 se transformó en un déficit comercial, que habría podido llegar a un valor superior a 3 000 millones de dólares a fines de 1998 si no se hubieran aplicado drásticas medidas de

control de la demanda agregada. En ese saldo negativo influyó el notable crecimiento que habían tenido las importaciones hasta antes de la crisis internacional, dinámica que se atenuó lentamente como consecuencia de las medidas de ajuste interno. La situación comercial se combina con un déficit de cuenta corriente preocupante, pues podría incrementarse en más de un punto con relación al 5.3% del PIB registrado en 1997 (Banco Central de Chile, 1998b, p. 43).

Cuadro III.2b
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICES DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES FOB
(Índices: 1995 = 100)

	Valor			Valor unitario			Quántum		
	1996	1997	1998 ^a	1996	1997	1998 ^a	1996	1997	1998 ^a
América Latina y el Caribe	110.8	131.8	139.1	100.4	94.5	90.2	110.3	139.4	154.3
Argentina	118.5	152.1	160.7	97.7	90.3	86.2	121.3	168.5	186.4
Bolivia	111.8	134.2	144.6	98.5	94.2	89.5	113.5	142.4	161.6
Brasil	106.9	123.1	113.3	108.0	103.6	97.4	99.0	118.8	116.4
Chile	112.6	124.3	124.2	100.3	95.8	92.1	112.3	129.8	134.9
Colombia	99.0	111.5	114.8	96.9	89.6	86.0	102.2	124.5	133.5
Costa Rica	105.4	123.8	147.7	99.7	97.7	92.4	105.7	126.7	159.8
Ecuador	90.7	115.0	128.2	98.6	98.0	93.1	92.0	117.4	137.7
El Salvador	93.8	110.6	129.3	100.4	94.1	90.0	93.4	117.5	143.7
Guatemala	95.0	116.8	140.1	101.8	93.5	88.4	93.3	125.0	158.6
Haití	96.5	99.2	92.8	102.8	100.7	94.0	93.9	98.5	98.7
Honduras	112.0	131.1	154.7	95.7	88.4	82.5	117.0	148.3	187.5
México	123.5	151.6	172.0	97.9	91.9	89.0	126.1	164.9	193.2
Nicaragua	121.6	158.5	160.7	101.4	98.6	92.5	119.9	160.7	173.7
Panamá	97.1	110.3	113.8	98.0	90.5	86.0	99.0	121.9	132.3
Paraguay	97.5	93.8	81.5	99.7	95.2	90.0	97.8	98.5	90.5
Perú	101.6	110.2	107.4	101.3	91.4	86.2	100.3	120.6	124.6
República Dominicana	111.3	128.4	147.0	103.2	100.1	93.1	107.9	128.3	157.9
Uruguay	115.7	129.3	133.7	101.0	99.6	94.0	114.5	129.8	142.2
Venezuela	82.3	107.2	114.5	97.3	90.9	87.7	84.6	117.9	130.5

Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1998* (LC/G.2051-P), Santiago de Chile, 1998. Publicación de las Naciones Unidas, No. de Venta: S.98.II.G.15.

^a Cifras preliminares.

Por otra parte, el crecimiento de la demanda de los restantes países latinoamericanos (es decir, no integrantes del Mercosur) no ha compensado las pérdidas experimentadas por los productos chilenos

en casi todos los demás mercados.⁵⁸ El bajo precio del cobre y de otros productos mineros redundó, por una parte, en una disminución del peso relativo de estos bienes en el total de las exportaciones, de 48% a 40%

58 Según datos preliminares del Banco Central de Chile, hasta octubre de 1998 el valor de las exportaciones chilenas cayó 15% con relación a igual período de 1997, como resultado de la reducción de las exportaciones a Asia, al Mercosur, a la Unión Europea y a los países integrantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en 36.4%, 12%, 3.3% y 2.3% respectivamente. Un análisis hecho por el Departamento de Comercio del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción sobre una canasta con los 47 principales productos de exportación chilenos, que representan 80% del total embarcado, indica que hubo un aumento de 7% en el volumen y una baja de 22.5% en los precios (*El Mercurio*, "Se estabilizan importaciones provenientes de países asiáticos", 27 de noviembre de 1998, pp. B1 y B4).

en promedio entre 1997 y el primer semestre de 1998, y en un incremento de la participación de los productos agropecuarios e industriales (Banco Central de Chile, 1998c, p. 1381). Entre las exportaciones agropecuarias, la fruta fresca y el maíz presentaron un notable crecimiento, mientras que entre las industriales, fueron el vino, los muebles y sus partes, y algunos productos del sector automotor (cajas de cambio y camionetas) los que más crecieron (Banco Central de Chile, 1998a, pp. 33 y 35).

En 1997, las exportaciones de **Paraguay** se vieron afectadas por las medidas que pusieron en vigor Argentina y Brasil contra el turismo de compras en Paraguay⁵⁹ y, por ende, las importaciones registradas de este país, con fines de reexportación, disminuyeron casi 27% durante los primeros nueve meses de 1998 en comparación con el mismo período del año anterior. Además, las exportaciones estuvieron también afectadas por otros factores: caída de la demanda brasileña, menor precio del algodón en el mercado internacional, y efectos del fenómeno de El Niño,

que ocasionaron una reducción de 20% en la producción agrícola del país.

Asimismo, se estima que la disminución de la demanda brasileña va a afectar a las exportaciones de **Uruguay** correspondientes a 1998, en especial las de textiles. El crecimiento de las exportaciones uruguayas en 1997 estuvo determinado por el desempeño positivo de los productos forestales, papel e imprenta, máquinas y aparatos eléctricos, aunque el sector de carnes sigue siendo el principal componente, de notable crecimiento en el año.⁶⁰ La producción de arroz (la principal exportación a Brasil) se redujo 20% con relación a 1997 por razones climáticas, aunque su precio tuvo una recuperación considerable. También la producción de lana, carnes, cueros y pieles ha enfrentado problemas. Sin embargo, según indican las cifras hasta agosto de 1988, el sector de material de transporte, así como los productos lácteos y el tabaco continúan mostrando dinamismo. Hasta esa fecha, las exportaciones uruguayas con destino al Mercosur representaban más de 50% del total (Banco Central de Uruguay, 1998).

2. Evolución de la política comercial

a) Medidas que inciden en las importaciones

Argentina

En 1997, el Gobierno de Argentina concentró sus esfuerzos en el perfeccionamiento de los mecanismos no arancelarios de control de las importaciones, en la adecuación a las normas de la OMC de las medidas de control de las importaciones de textiles y calzado, así como en la puesta en práctica de aspectos específicos de la normativa del

Mercosur y de otros acuerdos comerciales. Entre las primeras medidas se encuentran i) la aprobación del programa de inspección de preembarque de las importaciones, que consiste en un control de las partidas efectuado en el país de procedencia,⁶¹ y ii) la fijación de rangos de valor para las importaciones de varios productos. En cuanto a los productos textiles, prendas de vestir y calzado, se establecieron requisitos de etiquetado para los bienes importados comercializados en el mercado

59 Para evitar la evasión fiscal en la comercialización, dentro de Argentina y Brasil, de productos comprados en Paraguay por turistas argentinos y brasileños, ambos países aumentaron el control ejercido en sus fronteras con Paraguay sobre el ingreso de bienes.

60 Según cifras preliminares del Banco Central de Uruguay, en 1997 los ingresos por concepto de turismo superaron el valor exportado de lana y de carne.

61 Véase el Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición (GATT, 1994, pp. 240 a 251).

interno.⁶² Asimismo, se introdujeron cambios en la aplicación de los derechos de importación específicos mínimos a los productos textiles y al calzado.⁶³

Varias fueron las medidas adoptadas con vistas a adecuar los instrumentos internos a la normativa del Mercosur: se efectuaron ajustes en la Nomenclatura Común del Mercosur, como consecuencia de las modificaciones introducidas por las resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur, tendientes a compatibilizar el tratamiento arancelario de determinados productos con el arancel consolidado ante la OMC; se desafectaron del Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera diversos productos siderúrgicos que no pueden ser provistos por la industria local, y se ampliaron los cupos globales (con preferencia arancelaria de 100%) de las importaciones intrazonales de otros productos que se encuentran sujetos al mismo Régimen.⁶⁴ Según lo acordado en el ámbito del Mercosur, a principios de 1998 se elevó en tres puntos porcentuales el derecho de importación extrazonal correspondiente a todas las posiciones arancelarias de la nomenclatura común Mercosur hasta el 31 de diciembre de 1999. Asimismo, fue reducida de 3% a 0.5% la tasa de estadística.⁶⁵

Durante 1997, la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE)⁶⁶ recibió ocho nuevas solicitudes de aplicación de medidas de salvaguardia y se iniciaron 11 investigaciones de daño a la industria por casos de

dumping y de subvenciones. Si bien las solicitudes presentadas en un año no necesariamente son resueltas en el mismo lapso, hubo una disminución con relación a 1996.⁶⁷ Durante el trienio 1995-1997, las investigaciones se tradujeron en la adopción de 195 decisiones, entre ellas 39 de derechos definitivos, 18 de derechos provisionales, 11 suspensiones de las acusaciones por acuerdos de precios, y 46 cierres de investigación sin la imposición de derechos. En 1997, las decisiones adoptadas por prácticas de dumping incidieron sobre un total de 168 000 000 de dólares de importaciones, mientras que las adoptadas por prácticas de subvenciones involucraron un total de 19 000 000 de dólares.⁶⁸ Brasil y China fueron los países sobre los que recayó mayor número de decisiones adoptadas y vigentes en 1997 por concepto de dumping.

Brasil

Desde 1997, el Gobierno de Brasil ha adoptado varias medidas administrativas para controlar el crecimiento de las importaciones, entre las cuales se incluye un mayor control sobre su financiamiento (véase CEPAL, 1997a, p. 60). Además, la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) ha ampliado la relación de productos sujetos a licencia de importación, con la inclusión en diciembre de 1997 de diversos productos agrícolas y de electrodomésticos de la "línea blanca" (como máquinas de lavar ropa y

62 Se suspendió la obligatoriedad de aplicar el Régimen de Identificación de Mercaderías (estampillado) a los productos textiles originarios y procedentes de Brasil. Véase *Informe anual 1997*, capítulo II "Política comercial y comercio exterior argentino", en la página Web de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) [<http://www.mecon.gov.ar/cnce>].

63 En julio de 1993, el Gobierno de Argentina dictó la resolución N° 811, por la que se imponían derechos específicos a unas 200 posiciones arancelarias, como respuesta al aumento de las importaciones de productos textiles, que habían llegado a 342 000 000 de dólares en 1992 (Casaburi, 1998, p. 52).

64 Polietileno de alta densidad y neumáticos.

65 Véase la página Web de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE).

66 La CNCE es la agencia encargada de investigar prácticas desleales de comercio internacional -dumping y subvenciones- y de estudiar las solicitudes de aplicación de medidas de salvaguardia.

67 En 1996 se abrieron 19 investigaciones por dumping y subvenciones (véase la página Web de la CNCE).

68 Aunque el valor sea relativamente pequeño para el total de las exportaciones argentinas, correspondió al 51% del total de las importaciones de productos similares (véase la página Web de la CNCE).

heladeras).⁶⁹ Posteriormente, a partir de marzo de 1998 pasaron a regir nuevas reglas para controlar el valor de las importaciones, según las cuales los fiscales aduaneros están facultados para verificar si los bienes importados están dentro de un rango de precios compatibles con los del mercado internacional.⁷⁰

Según las reglas del régimen automotor aprobadas en diciembre de 1995, el arancel para automóviles se redujo de 63% a 49% a partir del 1° de enero de 1998.⁷¹ Además, también se redujeron los aranceles de productos constantes de la lista del arancel externo común del Mercosur.⁷²

En septiembre de 1998, la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) adoptó tres conjuntos de medidas para restringir las importaciones, medidas que fueron posteriormente reglamentadas por los organismos competentes: i) extensión de la aplicación de normas de defensa del consumidor a los productos importados, los cuales deberán cumplir con los mismos requisitos de calidad exigidos a los productos nacionales; ii) intensificación del uso de las reglas de valorización aduanera para impedir el ingreso de bienes subfacturados, y iii) mejoramiento de los mecanismos de defensa comercial, para tornar más

simple y más rápida la tramitación de los procesos por medidas de salvaguardia, derecho compensatorio y derecho antidumping.⁷³ En virtud de esa decisión, se amplió de 20% a 80% la proporción de los productos alimenticios y que afecten la salud humana importados que deben pasar por control sanitario.⁷⁴ Además, 23 productos importados deberán recibir certificados de calidad, que serán emitidos por el órgano competente, el Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (INMETRO).⁷⁵

Además, Brasil cuenta con un mecanismo flexible de modificación de aranceles, que incide sobre algunos productos, en general bienes de capital, sin similar nacional. La lista de productos –conocida como lista de “ex” arancelarios o “ex” tarifarios– contiene productos que son excluidos temporalmente por el Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la partida arancelaria respectiva, período durante el cual el impuesto de importación puede ser reducido en proporción significativa, y sus importaciones dejan de estar sujetas a licencias “no automáticas” de importación. Por otra parte, la exclusión de productos de esta lista implica que sobre éstos vuelven a incidir los impuestos normales y vuelve a ser necesario requerir licencia no

69 El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación es parte de los Acuerdos de la Ronda Uruguay (GATT, 1994, pp. 266 a 274).

70 Véanse las normas de valoración en aduana, “Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994” (GATT, 1994, pp. 206 a 239).

71 En reunión celebrada en diciembre de 1998 en Río de Janeiro, los países miembros acordaron que a fines de 1999 el Mercosur establecería un arancel común de importación de 35% sobre los automóviles producidos fuera de la región y eliminaría los aranceles de comercio de automóviles y partes entre los países miembros (*El Mercurio*, “Argentina y Brasil establecen arancel común para autos”, p. B9, 11 de diciembre de 1998).

72 Los aranceles de los productos electrodomésticos pasaron de 35% a 32%; los de calzados y zapatillas de 39% a 36%; los de productos electrodomésticos (línea blanca), de 31% a 29%, y los de camiones y autobuses, de 55% a 45% (véase la página Web del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo [<http://www.mict.gov.br>]).

73 A partir de octubre de 1998, los procesos de antidumping deberán ser iniciados en un máximo de 15 días y se podrán adoptar medidas temporarias 60 días después de la apertura de la investigación. La norma N° 21 (portaria) interministerial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT) y del Ministerio de Hacienda -*Diario oficial*, 14 de octubre de 1998-creó el grupo de trabajo denominado Comité Consultivo de Defensa Comercial (CCDC), con el propósito de examinar cuestiones relativas a las investigaciones de dumping y de subvenciones.

74 Norma (portaria) del Sistema de Vigilancia Sanitaria (SVS) N° 772 (*Diario oficial*, 30 de octubre de 1998), que aprueba los procedimientos que deben ser adoptados en las importaciones de los productos y materias primas sujetos al control sanitario.

75 Circular de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) N° 40 (*Diario oficial*, 30 de octubre de 1998), que estipula que a partir del 16 de noviembre de 1998, las importaciones de ciertos productos estarán sujetas a licencia no automática y a certificación de conformidad y metrología legal definidas por el Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (INMETRO).

automática de importación. Este instrumento es utilizado con frecuencia por el Gobierno de Brasil.⁷⁶

Chile

En contraste con las políticas de los países miembros del Mercosur, Chile decidió avanzar en su proceso de apertura unilateral. Después de un largo debate nacional, el 28 de octubre de 1998 se promulgó una ley que establece una rebaja gradual de cinco puntos en el arancel, a lo largo de cinco años, a partir del 1° de enero de 1999. Es decir, el arancel chileno vigente desde 1991 (11%) deberá bajar a 6% en el año 2003.⁷⁷ Además, la ley prevé que las bandas de precios aplicadas a productos agrícolas y los aranceles sobre partes y piezas que tienen tratamiento especial en el estatuto automotor deben ajustarse a los nuevos niveles arancelarios.

Es importante señalar que los defensores de la homogeneidad arancelaria en Chile consideraban que el arancel parejo estaba “perforado” por los acuerdos comerciales y algunos instrumentos específicos, como las bandas de precios agrícolas, que terminaban por otorgar protecciones diferenciadas a ciertos sectores de la economía.⁷⁸ Con las preferencias derivadas del conjunto de los acuerdos, el arancel ad valorem promedio realmente aplicado está en torno de 7% u

8% (Valdés, 1998). Con todo, la propuesta contempló aportes especiales para apoyar a los grupos potencialmente más afectados por la rebaja arancelaria, como el sector agrícola y las pequeñas y medianas empresas (PYME), así como el compromiso de establecer mecanismos de salvaguardia y de perfeccionar los instrumentos antidumping existentes.⁷⁹ Asimismo, la rebaja arancelaria supone un proceso de renegociación y de eventuales compensaciones con los países con los cuales Chile mantiene acuerdos de preferencias arancelarias.⁸⁰

Desde comienzos de 1997, Chile empezó a aplicar un sistema de valoración aduanera acorde con las normas de la OMC en su comercio con Canadá y con el Mercosur, aunque el gobierno decidió aprovechar el plazo adicional de cinco años para reformular su sistema general (OMC, 1997a, pp. 38 a 42). Además, en diciembre de 1997 entró en vigencia una nueva ley que modifica la tributación sobre alcoholes, considerando el grado alcohólico como parámetro para el nivel impositivo, lo que supone una rebaja de 70% a 53% para el whisky en el plazo de tres años.

Uruguay

Según la OMC, los aranceles continúan siendo el principal instrumento de la política comercial

76 Véase, por ejemplo, DECEX, Comunicado N° 20, del 8 de julio de 1997, en la página Web del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría de Comercio Exterior [<http://www.mict.gov.br/secex/deceX/scx120.htm>]. El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación es parte de los Acuerdos de la Ronda Uruguay (GATT, 1994, pp. 266 a 274).

77 Ley 19.589, publicada en el *Diario oficial* el 14 de noviembre de 1998. La reducción de los ingresos fiscales como consecuencia de la rebaja será compensada por impuestos sobre el tabaco (a partir de 1999), la gasolina (a partir del 2000) y timbre y estampillas (que gravan actos jurídicos y afectan a operaciones de crédito), a partir del 2002; además, por una fracción de los recursos liberados por la eliminación de otros instrumentos fiscales, como el reintegro simplificado y el pago diferido de aranceles sobre bienes de capital.

78 La diferenciación arancelaria derivada de los acuerdos se expresa tanto a nivel de países como de sectores, en función de la preferencia otorgada a tales países y el peso que tienen como proveedores de los respectivos productos. Por ejemplo, un estudio reciente mostró que la minería y las manufacturas resultaban los sectores más “protegidos” a nivel de todo el comercio, aunque los productos agropecuarios y alimenticios presentaban un mayor pago de aranceles en el comercio con países con los cuales se han suscrito acuerdos (Cámara de Comercio de Santiago, 1998).

79 El proyecto de ley sobre salvaguardias fue enviado por el Ejecutivo al Congreso Nacional el 23 de noviembre de 1998. Este proyecto complementa la Ley 18.525 sobre mecanismos antidistorsiones que se encuentra en discusión en el Senado. La legislación antidumping se encuentra en vías de revisión para adecuarla a la normativa OMC, como se indica en la evaluación sobre Chile efectuada a fines de 1997 en el proceso de revisión de políticas comerciales de la OMC (OMC, 1997a).

80 Como consecuencia del acuerdo bilateral de Chile con Canadá, los gobiernos de Chile y de los países del Mercosur acordaron un Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35, por medio del cual las preferencias a diversos productos se nivelan con las condiciones de acceso que Chile había otorgado a Canadá (ALADI, 1998f).

uruguay, en la que la estructura y el nivel arancelario están determinados por el programa de convergencia hacia el arancel externo común del Mercosur. En 1998, los aranceles hacia terceros países variaban entre 0% y 23%.⁸¹ La estructura arancelaria uruguaya, como la de los demás países de la región, presenta un escalamiento, dado que el arancel promedio es más elevado en los bienes finales (13.2%) que en los bienes semimanufacturados (11.7%) y en las materias primas (9.2%). Este patrón de protección se mantendrá vigente incluso después de que los aranceles uruguayos terminen de converger hacia el arancel externo común. Además, se aumenta la protección efectiva (protección para el valor agregado en cada sector) merced a la implantación de regímenes de importación especiales, que permiten exenciones de impuestos, por ejemplo, bajo la Ley Forestal y la Ley de Promoción Industrial (OMC, 1998d, pp. 30 a 35).

Los precios mínimos de exportación son utilizados como una medida contingente, tal como el sistema de precios de referencia, eliminado en 1994, que se empleaba para defenderse de las prácticas de comercio desleal de otros países. Actualmente, el sistema de precios mínimos de exportación cubre 117 líneas arancelarias, entre ellas las referidas a azúcar, productos textiles y de vestuario. Desde la entrada en vigor del Protocolo de Ouro Preto y la definición de los compromisos uruguayos con el régimen de adecuación al Mercosur, los precios mínimos no pueden aplicarse a bienes importados desde un país integrante del Mercosur. La arancelización de estos precios mínimos de exportación y su adecuación a la Unión Aduanera son parte de los compromisos

contraídos por el Gobierno de Uruguay en 1995. No obstante, el gobierno podrá mantener vigente este sistema de precios mínimos de exportación para las importaciones de terceros países hasta enero de 2000, a fin de dar a las empresas nacionales el tiempo necesario para su reconversión.⁸²

Aunque haya promulgado una legislación nacional sobre antidumping y derechos compensatorios compatible con las normas de la OMC, el Gobierno de Uruguay no aplicó ninguna medida al respecto entre 1992 y 1998.⁸³ Igualmente, aunque Uruguay suscribió y convirtió en ley nacional el Acuerdo sobre Salvaguardias, su reglamentación todavía está pendiente.

b) Medidas de apoyo a las exportaciones

Argentina

Durante 1997, entre las medidas puntuales de apoyo a las empresas exportadoras, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) estableció un régimen más ágil de devolución del IVA, el sistema de reintegro anticipado. También se crearon nuevas líneas de crédito para las exportaciones: el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) abrió un nuevo programa de crédito para las exportaciones de bienes manufacturados, servicios y de plantas industriales u obras que se contraten destinadas a mercados extrarregionales. Además, como parte del programa de cumplimiento de las normas de calidad, 260 nuevas empresas recibieron certificados de calidad por parte del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y del Organismo Argentino de Acreditación.⁸⁴ Asimismo, fueron establecidos los requisitos referidos

81 Estos aranceles incluyen el incremento en tres puntos porcentuales del arancel externo común acordado entre los miembros del Mercosur, incremento que entró en vigencia el 31 de diciembre de 1997 (véase el capítulo VII).

82 Decreto N° 357/97 del 19 de septiembre de 1997. Para más detalles, véase OMC (1998d, pp. 37 y 38).

83 El informe de la OMC, sin embargo, comenta que posiblemente Uruguay no sentía la necesidad de utilizar medidas antidumping dada la protección otorgada por los precios de referencia y los precios mínimos de exportación. Por lo tanto, es de esperar que la reducción en el uso de esos instrumentos lleve al aumento de la aplicación de medidas antidumping y de derechos compensatorios. En septiembre de 1998 se iniciaron dos investigaciones de antidumping (OMC, 1998d, p. 46).

84 Véase el *Informe anual 1997* en la página Web de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE).

a sustancias hormonales o anabólicas para la exportación de carne con destino a la Unión Europea.⁸⁵

Brasil

Con vistas a mejorar la inserción internacional competitiva de las empresas brasileñas, en septiembre de 1998 el gobierno lanzó el Programa Especial de Exportación (PEE), que tiene por meta duplicar el valor de las exportaciones de aquí al año 2002.⁸⁶ Se identificaron 55 sectores, cuyas exportaciones representaron 88% del valor de las exportaciones en 1997, y se definieron las metas cuantitativas que debían cumplir en su desempeño exportador. El PEE intenta corregir la actual fragmentación del poder normativo y de decisión en materia de promoción de exportaciones, que está dividido entre varios organismos según el frente (tema) de comercio exterior de que se trate. Para la administración del programa se creó una estructura matriz de seguimiento y conducción, que reúne de forma sistemática a representantes de varios organismos del sector público (representados por 11 gerentes temáticos) y del sector privado (representado por 55 gerentes sectoriales). Aunque se trate de una política activa, cabe señalar que el programa no pretende identificar sectores “triunfantes”, sino crear un mecanismo eficaz para identificar los estrangulamientos que afectan a las exportaciones en los sectores seleccionados. El esfuerzo exportador estará concentrado en 11 frentes: financiamiento, promoción comercial, cultura exportadora, concesiones fiscales, gestión pública, acceso a mercado, logística, inversiones para la

exportación, relaciones con sociedades mercantiles, control de calidad, y tecnología.⁸⁷

Otra medida de promoción de las exportaciones fue la creación, en marzo de 1997, de la Aseguradora Brasileña de Crédito a la Exportación (SBCE), una asociación entre la banca oficial (el Banco del Brasil), cuatro aseguradoras privadas nacionales (BRADESCO, BAMERINDUS, Sul América y Minas-Brasil), y una empresa francesa, para ofrecer líneas de seguro que cubran todos los riesgos comerciales del exportador. Este apoyo financiero fue complementado con un programa de crédito a las exportaciones creado en abril del mismo año. Fueron autorizadas operaciones de equivalencia entre las tasas de interés nacionales y las tasas internacionales (con equivalencia de hasta 100%) para nuevos productos (véase CEPAL, 1997a, p. 60).⁸⁸

En 1998, el Gobierno de Brasil reglamentó nuevas líneas de financiamiento para las operaciones de preembarque de las exportaciones, a fin de complementar el programa de incentivos a las exportaciones (PROEX), que cuenta con recursos de la Secretaría del Tesoro Nacional y es administrado por el Banco del Brasil, que hasta entonces financiaba solamente operaciones de posembarque.⁸⁹ En abril de 1997, el Consejo Monetario Nacional adoptó nuevas reglas para facilitar al sector exportador la realización de operaciones de equivalencia de las tasas de interés, hasta un límite máximo de 85% del valor total de la operación, con recursos de la Secretaría del Tesoro Nacional.⁹⁰ En junio, el Banco Central del Brasil autorizó a los exportadores a utilizar fondos del

85 Dentro de la operativa aduanera y otras normas relacionadas con el comercio exterior, se aprobaron reglamentos para el funcionamiento de zonas francas en Corrientes, Chaco y La Rioja, así como los procesos productivos que deberán seguirse en Tierra del Fuego (véase la página Web de la CNCE). Para un análisis crítico de la política de promoción de exportaciones de Argentina, véase Cleri (1998).

86 El PEE reformula el anterior Programa de Comercio Exterior, lanzado en enero de 1997. Para un análisis crítico del programa de promoción de exportaciones de Brasil, véase Motta Veiga (1998).

87 “Programa Especial de Exportação: inovações para uma política harmonizada”, *Balança comercial, Revista brasileira de comercio exterior RBCE*, N° 144, octubre/diciembre de 1998, pp. 2 a 4.

88 La Medida Provisoria MP 1601 del 11 de noviembre de 1997 (*Diario oficial*, 25 de noviembre de 1997) estableció el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad.

89 Medida Provisoria MP 1623, del 13 de enero de 1998.

90 Resolución CMN N° 2381, del 25 de abril de 1997.

PROEX para ciertos tipos de préstamos (adelanto de contrato de cambio).⁹¹ En septiembre de 1997, el Banco Central simplificó los procedimientos burocráticos para los contratos cambiarios de las exportaciones inferiores a 10 000 dólares. Finalmente, el 21 de noviembre de 1997 se creó la Agencia de Promoción de las Exportaciones (APEX), con la función de coordinar las políticas pertinentes.⁹²

Chile

El fomento exportador chileno se expresa actualmente en tres líneas de acción: la primera consiste en ampliar el diagnóstico que reconoce un patrón de exportación aún concentrado en productos y empresas;⁹³ la segunda se refiere a la necesidad de consolidar la base exportadora existente, y la tercera al desarrollo de nuevos negocios. Para encarar los nuevos desafíos, la Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) ha definido una estrategia de modernización institucional, que incluye su transformación en una corporación pública, con mayor participación del sector privado (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 1998, pp. 24 y 25). Particularmente frente a la crisis asiática, PROCHILE definió una estrategia orientada a reforzar la presencia comercial de Chile en Asia, mediante instrumentos que respondieran a las diversas condiciones que los exportadores chilenos enfrentan en los mercados asiáticos y atendieran todas las fases del proceso de comercialización (Ministerio de Relaciones Exteriores, DIRECON, marzo de 1998).

Por otra parte, fueron reformados varios instrumentos importantes de fomento exportador, a fin de cumplir con los compromisos contraídos ante la OMC y contribuir al financiamiento de la rebaja

arancelaria. Conforme a un protocolo de entendimiento complementario de la ley de rebaja arancelaria, una proporción de los recursos que serán liberados por el desmantelamiento de los instrumentos de promoción de las exportaciones, como el reintegro simplificado y el pago diferido de aranceles sobre bienes de capitales, servirá para compensar la baja de ingresos fiscales ocasionada por la rebaja arancelaria y, además, para el fomento productivo de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y el sector agrícola, que serán los más afectados por la reducción de la protección arancelaria. En cuanto al reintegro simplificado, la tasa máxima de 10% sobre las exportaciones deberá reducirse gradualmente entre 1999 y 2003 hasta llegar a un 3%, mientras que la tasa de 5% deberá llegar a un 3% en este último año.

Cabe señalar, también, que en el marco de los acuerdos bilaterales con Canadá y con Perú, el Gobierno de Chile se comprometió a no subvencionar sus exportaciones después del año 2002. Asimismo, dentro del acuerdo con el Mercosur, los productos que gocen de preferencias arancelarias no podrán hacer uso del reintegro general a partir del sexto año.

Uruguay

El apoyo al sector exportador se incluye entre las medidas orientadas al aumento de la productividad contenidas en la nueva ley de inversiones,⁹⁴ que amplió la cobertura de la antigua ley de promoción industrial. A fines de 1997, el Gobierno de Uruguay reformó el régimen de reintegro para agilizar su uso y para que operase de modo similar a la admisión temporal. Al mismo tiempo, se amplió la aplicación de esta última medida, quedando ambos instrumentos bajo la administración del Laboratorio Tecnológico

91 Los programas de seguros para la exportación y de equivalencia de las tasas internacionales para los créditos a exportación están permitidos por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (GATT, 1994, pp. 275 a 329).

92 Decreto N° 2.398 del 21 de noviembre de 1997 (*Diario oficial*, 24 de noviembre de 1997).

93 Véanse también Macario (1998b) y Silva (1998).

94 Ley 16.906 de enero de 1998.

del Uruguay (LATU) (SIC, 1998a).⁹⁵ Sin embargo, estas disposiciones deben ser armonizadas con los demás instrumentos comerciales vigentes dentro del Mercosur.

Asimismo, en agosto de 1997, se creó por decreto el Sistema Uruguayo de Acreditación, Normalización, Certificación, Calibración y Ensayos (SUANCCE), el cual, dirigido por el Comité Nacional de Normalización y Acreditación, estará facultado para emitir sus propios dictámenes, conforme a prácticas internacionales, en materia de calidad.

c) Medidas impuestas en los países importadores

Chile

El 12 de junio de 1997, como consecuencia de una demanda presentada por la industria salmonera estadounidense, el Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos iniciaron un proceso de investigación contra los exportadores chilenos, por dumping y producción subvencionada.⁹⁶ La parte querellante acusaba a las exportaciones chilenas de un margen de dumping de 41.78% sobre la base de un “valor reconstruido”, y planteaba que las salmoneras chilenas habían recibido subvenciones a través de 28 programas del Gobierno de Chile.⁹⁷ Considerando que la acusación de subvención comprometía programas gubernamentales y podía hacerse extensiva a otras industrias exportadoras, el Gobierno de Chile decidió hacerse

parte en la investigación, por conducto de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, que pasó a coordinar la estrategia de defensa ante el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, utilizando la metodología del “criterio agregado” en vez del “específico por empresa”. En este último caso, la investigación analiza el uso que cada empresa hace de las subvenciones, mientras que en el primero la investigación procura evaluar a la industria en su conjunto, lo que permite al gobierno centrar toda la argumentación en torno de una defensa global del país.⁹⁸

Cuatro días después de la presentación de la denuncia, la Comisión de Comercio Internacional inició la fase preliminar de la investigación, para determinar la existencia de daño o la amenaza de daño para la industria local. Asimismo, a comienzos de julio el Departamento de Comercio formalizó la decisión de iniciar una investigación por dumping y subvención en contra de la industria chilena del salmón, pero resolvió eliminar de la investigación 9 de los 28 programas denunciados. Sobre la base de los antecedentes entregados por el Gobierno de Chile al Departamento de Comercio, éste llegó a la conclusión preliminar de que existían antecedentes de dumping y daño a la industria local, y decidió en consecuencia iniciar la investigación, que se concentró sobre cinco empresas (cuyas ventas correspondían a 50% del valor de las exportaciones).⁹⁹ Entre enero y abril de 1998, diversos funcionarios del Departamento de Comercio

95 Decreto N° 431/97. La admisión temporal, que permite la importación de mercancías en un régimen de franquicias sujeto a su reexportación dentro de un plazo dado, es un sistema ampliamente utilizado por los exportadores. En 1997, cerca del 20% de las importaciones de insumos (excluido el petróleo) utilizaron este instrumento (Vaillant, 1998, p. 50)

96 La investigación afectó a la variedad de salmón atlántico, vendido en fresco entero o en filetes.

97 Entre otros se mencionaron la asistencia tecnológica del Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC) y del Instituto de Investigaciones Tecnológicas (INTEC), el apoyo de PROCHILE en la promoción internacional, los programas financieros de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), asistencia de la Fundación Chile y los capítulos XIX y XVIII del Banco Central sobre mecanismos de conversión de la deuda externa (véase “Situación final de la acusación de subsidio y dumping contra la industria del salmón chileno”, en la página Web de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales [<http://www.direcon.com/Salmonjul.html>]).

98 La Dirección General aludida constituyó un grupo de trabajo de más de 35 personas de diferentes organismos de gobierno y contrató una firma de abogados en los Estados Unidos. Para el detalle de las operaciones, véanse el documento mencionado en la nota anterior y Banco Central de Chile (1998d).

99 Según informó la Dirección General mencionada, los antecedentes entregados tenían un volumen equivalente a más de 10 tomos de una guía de teléfonos (véase la nota anterior).

efectuaron visitas y entrevistas en Chile para verificar los antecedentes entregados. En su resolución final, de junio de 1998, el Departamento de Comercio dictaminó que las exportaciones chilenas de salmón no estaban recibiendo subvenciones compensables, pero sí estaban incurriendo en dumping.¹⁰⁰ El 14 de

julio, la Comisión de Comercio Internacional ratificó, en un fallo dividido de dos contra uno, la acusación del Departamento de Comercio relativa a dumping y, por lo tanto, resolvió aplicar aranceles de 4.54% a los salmones chilenos que ingresaran al mercado estadounidense.

C. PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA

1. Comercio de bienes y balanza comercial

En 1997, al igual que en los últimos años, **Bolivia** presentó un saldo negativo en su comercio de bienes, y la tasa de crecimiento del valor importado fue superior a la del valor exportado (véase el cuadro III.1). Las exportaciones agrícolas se incrementaron 13.6%, con lo que su participación en el total de las exportaciones se elevó a 14% (el nivel más alto de los últimos años), siendo los principales productos la soja, el algodón, la castaña y el café. Por su parte, las exportaciones manufactureras registraron un crecimiento relativamente bajo (1.7%), que obedeció a la caída de las exportaciones de estaño (-10.4%) y de oro (-7.6%). Las exportaciones de productos agroindustriales se ampliaron 7%, lo que elevó la participación de este subsector a 37.5% del total de las exportaciones.¹⁰¹ Finalmente, el crecimiento de 1.6% del sector extracción de minas y canteras resultó del incremento de las exportaciones de zinc (31.8%), que compensó la disminución de las ventas de gas natural y de combustibles, ocasionada por la caída de los precios internacionales y por la rotura del gasoducto que va a Argentina.

La estructura de las importaciones bolivianas no experimentó mayores cambios, ya que las compras en el exterior de bienes de consumo (21% del total), de bienes intermedios (39% del total) y de bienes de capital (40% del total) crecieron a tasas similares. En los primeros ocho meses de 1998 se registró un saldo negativo creciente, debido al efecto perjudicial de la crisis asiática sobre el precio de los principales productos exportados por Bolivia y a la persistencia del crecimiento de las importaciones.

Por otra parte, en 1997, el valor exportado por **Colombia** presentó un crecimiento de casi 10%, lo que no impidió que se acumulara un saldo comercial negativo de cerca de 2 800 millones de dólares. Durante 1998 las exportaciones colombianas se vieron afectadas por la fuerte disminución de precio de algunos de los principales productos tradicionales de exportación: petróleo, carbón y café. Según datos preliminares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), hasta agosto del presente año el valor de las exportaciones había disminuido 3.7% con relación al mismo período del año pasado, pese a que el volumen embarcado se

100 El Departamento de Comercio resolvió iniciar la investigación sobre 19 de los 28 programas denunciados por subvención. Sólo 6 de los programas investigados podían ser calificados como subvenciones compensables, pero no alcanzaban en conjunto al 2% de beneficio considerado como *de minimis*. Los restantes programas no tenían carácter compensable o éste era inexistente. Con respecto al dumping, se definieron márgenes de entre 0.16% y 10.69% para las cinco empresas, pero en virtud de la condición *de minimis* dos de ellas fueron excluidas de pago; tres empresas debían pagar sobretasas de entre 2.23% y 10.69%, y las restantes debían pagar 4.57%.

101 Los principales rubros son los productos alimenticios derivados de la soja (alimento para animales, aceite comestible), los derivados de madera, la joyería de oro, las prendas de vestir y otros.

incrementó en 13% (véase el cuadro III.2a).¹⁰² Las exportaciones de productos no tradicionales crecieron 4.3%, en el mismo período. Las importaciones han sido notoriamente más dinámicas que las exportaciones, lo que ha determinado que el déficit comercial acumulado en los primeros seis meses de 1998 fuera 50% superior al total acumulado en 1997 (véanse los cuadros III.1 y III.2b).

De forma similar, en 1997 el comercio de **Ecuador** se caracterizó por un pequeño aumento del valor exportado (6%) y un gran incremento de las importaciones (27%) (véase el cuadro III.1). El crecimiento de las exportaciones resultó de mayores volúmenes comercializados de bananos y camarones, productos que también registraron incrementos de precio, mientras que los bajos precios del petróleo redujeron la proporción de este producto en el total del valor exportado. La participación del petróleo, los bananos y los camarones en el valor exportado por Ecuador fue de 30%, 25% y 17% respectivamente.

En el primer semestre de 1998, el valor de las exportaciones se redujo drásticamente a raíz de los bajos precios del petróleo y de la disminución de las exportaciones de banano y camarones, esto último a causa del fenómeno de El Niño y la baja generalizada de precio de los productos básicos. Por otra parte, las importaciones se mantuvieron con tasas elevadas de crecimiento, lo que redundó, por primera vez desde 1987, en la acumulación de un saldo comercial negativo.

En 1997, las exportaciones de **Perú** crecieron 15.5% gracias al dinamismo de los productos no tradicionales (textiles, sectores metalmeccánico, químico y siderúrgico), aunque crecieron también las exportaciones tradicionales. Las importaciones se expandieron 8.3% con respecto a 1996, permitiendo una

disminución de 13% del saldo comercial negativo. Sin embargo, en el primer semestre de 1998 el déficit comercial ascendió a casi tres veces el registrado en igual período de 1997 (581 000 000 de dólares), debido a la disminución en 27% del valor exportado. Las principales causas de esta disminución fueron la reducción de la producción de harina de pescado y la disminución de los precios mundiales de los principales metales de exportación del país (cobre, zinc y oro).

La economía venezolana espera para 1998 un crecimiento de alrededor de 1% (frente a uno de más de 5% registrado en 1997), debido a la caída del precio internacional del petróleo. El Gobierno de **Venezuela** redujo la producción petrolera en más de 15% (cerca de medio millón de barriles diarios), para disminuir la oferta exportable e intentar elevar los precios mundiales del crudo. Las exportaciones de petróleo aportan el 80% de las divisas que ingresan al país y 25% del PIB. En 1997, las exportaciones crecieron menos de 3%, mientras que las importaciones se ampliaron en casi 15%. Así, entre 1996 y 1997 el superávit comercial se redujo de 13 590 millones de dólares a 11 400 millones.

En el primer semestre de 1998, las exportaciones no tradicionales sumaron 2 370 millones de dólares, lo que representa un incremento promedio de 3.2% en relación con el mismo período del año anterior, aumento que se concentró principalmente en productos químicos, productos alimenticios, bebidas y tabaco, y material eléctrico. Las proyecciones preliminares para 1998 son pesimistas, pues se prevé una disminución superior al 11% en el valor exportado, frente a un crecimiento de más de 28% de las importaciones, lo que a fines de 1998 significará una retracción aún mayor del saldo comercial positivo. Sin embargo, Venezuela será probablemente el único país latinoamericano que presentará superávit comercial en la cuenta de bienes.

102 Entre enero de 1997 y junio-julio de 1998, el precio de los principales productos primarios de exportación de Colombia sufrió bajas significativas: café, de 144.4 a 127.3 centavos de dólar la libra; petróleo, de 23.4 a 12.0 dólares por barril; carbón, de 34.1 a 30.8 dólares por tonelada; níquel, de 2.9 a 1.9 dólares por libra; oro, de 354.8 a 292.4 dólares por onza troy (junio de 1998). En este contexto, el índice de precios de intercambio, que alcanzaba a 1.00 en enero de 1997, decreció a 0.96 en julio de 1998 ("Las exportaciones han caído 3.7% este año", *El Tiempo*, 6 de octubre de 1998).

2. Evolución de la política comercial

a) Medidas que inciden en las importaciones

Bolivia

En 1998, la estructura arancelaria de las importaciones se mantuvo inalterada (5% para bienes de capital y 10% para otros bienes), excepto en el caso de libros, folletos y otros impresos, cuyo arancel de 2% fue eliminado en julio de este año. Actualmente, el gobierno está elaborando una legislación sobre medidas de antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias compatible con las normas de la OMC.

Colombia

En enero de 1998, el gobierno colombiano estableció los procedimientos y criterios para la adopción de medidas de salvaguardia general, salvaguardia de transición para productos comprendidos en el acuerdo sobre textiles y el vestido y, salvaguardia especial para productos agropecuarios, compatibles con los Acuerdos de la OMC.¹⁰³

El 16 de octubre de 1998 el Consejo Superior de Comercio Exterior restringió las importaciones de fibras de poliéster provenientes de la República de Corea y de Tailandia, pues el fuerte descenso de precio de los productos textiles asiáticos había ocasionado un aumento de las importaciones y puesto en difíciles condiciones a las empresas textiles colombianas. En consecuencia, sólo estará permitida la importación de textiles por un monto equivalente al registrado durante el año anterior. Previamente, el 31 de julio, el Consejo había adoptado medidas de salvaguardia en contra de los hilados de texturizados de poliéster provenientes de China y de la provincia china de Taiwán.¹⁰⁴ En la misma fecha se adoptó una medida de salvaguardia en contra de las importaciones de hilados sencillos de

poliéster originarias de esta última, estableciéndose un contingente de 232.5 toneladas por un período de 12 meses (véase CEPAL, 1997a, p. 72).

La limitación de las importaciones se ha extendido también, entre otras, a las aves procesadas o en trozos provenientes de los Estados Unidos, debido a la distorsión provocada en el mercado nacional por su bajo precio.

Ecuador

En marzo de 1998, con vistas a contrarrestar el déficit presupuestario, el Comité Técnico Aduanero decidió modificar la estructura de los derechos arancelarios de las importaciones, modificaciones que se mantendrán vigentes hasta fines de 1998. De ese modo, pasó a regir un arancel de 2% para las importaciones hasta ese momento exentas; los aranceles de 5%, 10% y 15% fueron aumentados en 4 puntos; y los de 20% y de 35%, en 5 puntos. Esas sobretasas no se aplican a los bienes procedentes de los restantes países miembros de la Comunidad Andina, ni tampoco a los países de ALADI con los cuales Ecuador mantiene acuerdos comerciales.

A principios de 1998 se creó la División de Prácticas Comerciales Desleales en el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, la cual estará a cargo de las investigaciones de dumping, subvenciones y salvaguardias, y cuyas normas entraron en vigor en abril de 1998.

Perú

El 1º de enero de 1998 entró en vigencia la nueva nomenclatura internacional, denominada Sistema Armonizado de Designación y Codificación de

103 Decreto 152 de 22 de enero de 1998 (*Diario oficial* 43221 de 23 de enero de 1998).

104 Se establecieron contingentes de importación por un período de 12 meses, de 800 toneladas para los productos originarios de China y de 1 532 toneladas para los provenientes de la provincia china de Taiwán.

Mercancías (SA) y se aprobó el arancel de aduanas basado en la nomenclatura arancelaria común.¹⁰⁵ La estructura arancelaria de Perú sufrió rebajas importantes en abril de 1997, y el Gobierno está evaluando la posibilidad de seguir reduciendo gradualmente los aranceles a fin de mejorar la competitividad de las empresas.¹⁰⁶ Perú, a diferencia de los otros países andinos, no utiliza franjas de precios para los productos sensibles sino derechos específicos, los cuales abarcan un grupo de 20 partidas arancelarias (véase CEPAL 1997a, p. 78).¹⁰⁷ Continúa en vigor la lista de prohibiciones de importación del año anterior.¹⁰⁸

Actualmente está en discusión la normativa sobre salvaguardias aplicable a terceros países. El Gobierno de Perú es partidario de adoptar un reglamento nacional y no el de la Comunidad Andina, aunque acepta que el procedimiento para la evaluación del daño sea común a todos los países que la integran. Perú aplicó provisionalmente disposiciones de antidumping a las importaciones de calzado procedentes de China,¹⁰⁹ a las importaciones de carburo de calcio provenientes de Argentina¹¹⁰ y Brasil¹¹¹ y a las de etiquetas tejidas originarias de Chile, entre otras. A fines de diciembre de 1997, se inició una investigación acerca de las importaciones de omnibuses procedentes de Brasil, dada la posibilidad de que estuvieran subvencionadas a través

del programa brasileño de incentivo a las exportaciones.

Venezuela

La estructura arancelaria venezolana se rige por la del arancel externo común de la Comunidad Andina, que establece cuatro tramos: 5%, 10%, 15% y 20%. De estos aranceles se exceptúan algunos productos como los automóviles, que tienen un arancel de 35%, y los productos agrícolas que están sujetos a bandas de precios, entre los cuales figuran cerca de 13 productos agrícolas y sus sustitutos (como leche, maíz, carne de cerdo, aves, soja y oleaginosas).

En abril de 1998, el Gobierno de Venezuela impuso una sobretasa adicional de 15% al arancel aplicado a determinados productos –no de consumo diario– procedentes de países con los cuales Venezuela no tiene convenios bilaterales.¹¹² Este aumento, que afecta a bienes con aranceles de entre 15% y 20%, en principio debe permanecer en vigencia hasta fines de 1998. En la misma fecha, la tasa por servicio de aduana también tuvo un aumento, de 1% a 2% del valor de la mercancía.¹¹³ Posteriormente, en junio, fueron introducidas nuevas modificaciones en los aranceles.¹¹⁴

En septiembre de 1997, las aduanas empezaron a aplicar la política de precios mínimos de referencia

105 Decreto Supremo N° 119-97-EF.

106 Arancel de 12% para insumos, maquinaria y equipo para la industria, y de 20% para automóviles, electrodomésticos, licores, cigarrillos y artículos suntuarios.

107 En agosto de 1998, se dejó sin efecto el derecho específico de 5% para la importación de trigo (Decreto Supremo N° 083-98-EF).

108 Ropa usada, llantas usadas, pesticidas, armas y bovinos vivos y productos derivados procedentes de países afectados por una enfermedad bovina (Francia, Irlanda, Portugal, el Reino Unido, y Suiza).

109 Resolución N° 004-97-INDECOPI/CDS del 6 de marzo de 1997.

110 Resolución N° 007-97-INDECOPI/CDS del 7 de mayo de 1997.

111 Resolución N° 001-98-INDECOPI/CDS del 24 de febrero de 1998.

112 (Decreto 2484, 16 de abril de 1998). La medida afectó, entre otras, a las importaciones de bebidas alcohólicas, artículos de tocador, mariscos, flores ornamentales, bombones, calculadoras electrónicas, juguetes, aspiradoras y licuadoras.

113 Decreto 2483, 16 de abril de 1998.

114 Fueron reducidos de 15% a 10% los aranceles aplicados a líquidos de frenos hidráulicos y a ciertos plastificantes, y se aumentaron al mismo tiempo los aplicados a 36 rubros, entre ellos, óxidos de aluminio y papel resistente a las grasas (de 5% a 10%); material fijo de vías férreas, camiones hormigoneros y de bomberos, parachoques, tableros de instrumentos y llantas de bicicletas (de 5% a 15%); pinturas y esculturas (de 5% a 20%) (*Veneconomía Semanal*, vol. 16, N° 28, 10 de junio de 1998).

para el sector textil, con el fin de controlar el aumento de las importaciones respectivas y permitir a la industria nacional competir con los productos importados.¹¹⁵ Venezuela no cuenta con legislación sobre salvaguardias, subvenciones, antidumping y derechos compensatorios, pero está en tramitación un proyecto de ley sobre medidas de salvaguardia preparado por la Comisión Antidumping y Subsidios.¹¹⁶

b) Medidas de apoyo a las exportaciones

Bolivia

En septiembre de 1997 se creó, en virtud de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, cuyas atribuciones incluyen la formulación de políticas y de normas de comercio exterior encaminadas a promover las exportaciones bolivianas y facilitar su competitividad en los mercados externos. En febrero de 1998 se creó el Centro de Promoción-Bolivia, cuyas actividades están orientadas a apoyar a las empresas privadas en los mercados externos, identificar sus oportunidades de exportación, y canalizar la asistencia técnica y la transferencia tecnológica hacia éstas. Asimismo, se encuentra en estudio en el gobierno una nueva ley de exportaciones, destinada a dar mayor impulso a la inversión en bienes de capital para la producción exportable y establecer un marco institucional adecuado para la promoción de las exportaciones.

Actualmente, el Régimen General de Exportaciones está definido en la Ley 1489 de 1992, donde se establece, entre otras cosas, la neutralidad impositiva para las exportaciones, lo cual posibilita la devolución de impuestos internos mediante el sistema de crédito-débito fiscal y el reintegro de los aranceles de importación pagados por las materias primas e insumos incorporados en los bienes de exportación, cuyos porcentajes, definidos anualmente, oscilan

entre 1% y 4% según la estructura de costos de los diferentes sectores industriales. Junto con el Régimen General, existen dos regímenes especiales: el Régimen de Internación Temporal para Exportación (RITEX) y el constituido por las Zonas Francas Industriales. En 1997, mediante Decreto Supremo 24480, se introdujeron mejoras operativas que hacen más eficiente el RITEX, al autorizar a las empresas la internación de materias primas y bienes intermedios sin pago de aranceles de importación ni impuestos internos por un período máximo de 120 días, lapso en el cual la empresa deberá producir la mercancía y realizar la exportación.

Por otra parte, durante 1998 se reglamentaron los aspectos operativos de las Zonas Francas Industriales, que funcionan bajo el principio de segregación aduanera y fiscal, lo cual, según se espera, acrecentará las inversiones sometidas a este régimen.

Colombia

La política comercial colombiana, según indica el documento "Política de Comercio Exterior", aprobado por el Consejo Superior de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior, persigue la internacionalización de la economía colombiana en un horizonte de largo plazo. Para ello, el Gobierno de Colombia ha adoptado la modalidad de regionalismo abierto, sin desmedro para sus compromisos junto a la Comunidad Andina. Para lograr el objetivo final, la política comercial colombiana no considera solamente las exportaciones de bienes, sino que otorga especial atención a la exportación de servicios. Asimismo, se estima que para aumentar la productividad es necesario que el gobierno dedique su atención a los elementos adyacentes, tales como la infraestructura, la investigación y la acumulación de capital humano. En ese mismo sentido, también es importante destacar la particular relevancia de la inversión extranjera directa

115 Véase *Gaceta oficial* N° 36.531, en lo referente al área textil y N° 36.532 en lo referente a la confección.

116 Comisión Antidumping y Subsidios, N° 066-98, 16 de febrero de 1998.

y de la cooperación técnica internacional (Ministerio de Comercio Exterior, 1997).

Con ese propósito, el gobierno decidió el desmonte gradual del CRT (Certificado de Reembolso Tributario), y la creación de una estrategia de mejoramiento de la productividad y competitividad de los empresarios.

El nuevo Gobierno de Colombia ha referendado el compromiso de elevar la competitividad del sector exportador mediante la canalización eficiente de recursos hacia la infraestructura, la educación y las políticas sectoriales de desarrollo. El objetivo es aumentar las exportaciones desde el actual nivel de 11 500 millones de dólares a 25 000 millones de dólares de aquí al año 2002.¹¹⁷ En ese sentido el gobierno anunció el 15 de octubre de 1998 medidas destinadas a acelerar los trámites aduaneros. Éstos, que en la actualidad se componen de ocho pasos y toman en promedio 20 días, se reducirán en principio a sólo una etapa de menor duración.¹¹⁸

Ecuador

En junio de 1997 se promulgó la Ley de Comercio Exterior e Inversiones, que asigna al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca las funciones de promover el comercio exterior, fomentar la inversión e impulsar el proceso de integración regional. De esta manera se pretendía terminar con la superposición de organismos y con la dispersión de funciones en el manejo de los asuntos de comercio exterior e inversiones entre diversas reparticiones del Estado. En virtud de esa ley, se creó el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI), cuya tarea principal consiste en diseñar y coordinar las políticas de comercio exterior. Este órgano,

encabezado por el Presidente de la República o su representante, está constituido por cinco ministros y cinco presidentes de federaciones nacionales de diversas cámaras de comercio. Asimismo, se formó el Sistema Ecuatoriano de Promoción Externa, integrada por la Corporación de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) y su red externa, el Servicio Comercial, compuesto por funcionarios diplomáticos en servicio en el extranjero. La CORPEI deberá reemplazar los mecanismos de promoción comercial por instrumentos más eficaces, ajustados además a la normativa de la OMC (véase CEPAL, 1996, p. 78).¹¹⁹

Perú

El fomento de las exportaciones peruanas está en manos de la Comisión para la Promoción de las Exportaciones (PROMPEX). Creada en abril de 1996, es una entidad autónoma con participación del sector privado, que entre otras cosas se encarga de promover y dar a conocer la oferta de productos de exportación del país, tomar medidas con fines de diversificación y consolidación de los mercados, contribuir al desarrollo de la capacidad exportadora de la pequeña y mediana empresa, y fomentar la creación de empresas exportadoras (véase CEPAL, 1997a, p. 80).

En septiembre de 1997, fue aprobado un texto que estipula las normas de funcionamiento de los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (CETICO),¹²⁰ y en mayo de 1998 se autorizó por ley la creación de un nuevo CETICO en Loreto.¹²¹ En los Centros de Tacna e Ilo se ha expandido la rama de reparación de vehículos.

117 Véase "Exportar más, una obligación", *El Tiempo*, 13 de octubre de 1998.

118 Para una revisión de las políticas de promoción de exportaciones en Colombia, véase Ochoa (1998).

119 Ecuador promueve las exportaciones por medio del reintegro, las zonas francas, la maquila, la importación temporal y las ferias internacionales. De las cinco zonas francas aprobadas, solamente una está en funciones.

120 Decreto Supremo N° 112-97-EF.

121 Ley N° 26.953, Ley de creación de un CETICO en Loreto, 22 de mayo de 1998.

Venezuela

Los instrumentos más utilizados por el gobierno venezolano para la promoción de las exportaciones son la admisión temporal, el reintegro, la devolución de impuestos, y los regímenes especiales de zonas francas.¹²² En 1997 empezó a operar el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX), que ofrece financiamiento a las empresas exportadoras. Asimismo, entró en funcionamiento el Ministerio de Industria y Comercio, organismo que nació de la fusión del Ministerio de Fomento y del Instituto de Comercio Exterior.

c) Medidas impuestas por los países importadores

Colombia

Diversas medidas de los países importadores favorecieron las exportaciones colombianas. Entre ellas, una de las principales fue la recertificación del país, por parte de los Estados Unidos, con referencia al combate del narcotráfico.¹²³ Por el lado de las

barreras a la exportación, cabe señalar la prohibición decretada por los Estados Unidos de las importaciones de camarón, medida que fue sometida por algunos países al mecanismo de solución de controversias de la OMC (véase el capítulo IX). El 28 de abril de 1997, Colombia presentó una solicitud de consultas a la OMC con relación a la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos en contra de la importación de escobas colombianas. El resultado de esta consulta está aún pendiente en el organismo multilateral.¹²⁴

La Comisión Europea estudia prorrogar por un período plurianual la vigencia del Sistema Generalizado de Preferencias en beneficio de los países andinos. En octubre de 1998, se asignaron nuevas cuotas de exportación de bananos a los países latinoamericanos en los mercados de la Unión Europea. De acuerdo con el proyecto presentado por el Comité de Gestión del Plátano, Colombia contará con el 23.03% del total de la importación europea de esta fruta desde América Latina.

D. MÉXICO

1. Comercio de bienes y balanza comercial

La estrategia mexicana de estrecha asociación comercial con los Estados Unidos otorga características especiales a su comercio, que lo distinguen del resto de América Latina y el Caribe. En primer lugar, en 1997 las exportaciones mexicanas representaron más del 38% de las exportaciones totales de la región. Además, según la OMC, México logró situarse en 1996 entre los 10 mayores

exportadores mundiales de productos de la industria automotriz. Sin embargo, el saldo comercial positivo acumulado en 1995, de más de 7 000 millones de dólares, se redujo a poco más de 6 500 millones en 1996, y a sólo 623 000 000 en 1997, aunque cabe hacer notar que Ecuador, México y Venezuela fueron los únicos países de América Latina que registraron ese año un saldo positivo en la balanza comercial.

122 El Gobierno venezolano no considera este último instrumento como de promoción de exportaciones.

123 Asimismo, el nuevo Gobierno de Colombia informó que solicitará la prórroga del Régimen de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (ATPA), que beneficia a los países andinos que luchan contra el narcotráfico. Indicó además que pedirá que se incluya a Colombia en la iniciativa de extensión a los países de la Cuenca del Caribe de las preferencias otorgadas por el TLC.

124 Véase la página Web de la OMC [<http://www.wto.org>].

A partir de julio de 1997, por primera vez desde enero de 1995, el saldo comercial mensual de México se volvió sistemática y crecientemente negativo. En los primeros nueve meses de 1998, el déficit comercial acumulado en la cuenta de bienes fue superior a 5 000 millones de dólares, con saldos mensuales negativos que en el tercer trimestre del año fueron en promedio superiores a 750 000 000 de dólares.

En 1997, el valor de las exportaciones totales de bienes (incluida la maquila) aumentó 15%. Dentro de ello, el valor de las exportaciones de las maquiladoras se amplió 22% y 10% el correspondiente al sector no maquilador, en claro contraste con lo ocurrido en 1996, en que el aumento correspondiente a este último fue superior al de la maquila. Por otra parte, las importaciones de las maquiladoras crecieron 20%, frente al casi 25% de las importaciones del sector no maquilador. Las importaciones de bienes de capital se expandieron 38%, pero las de bienes de consumo registraron un crecimiento de 40%.

Las exportaciones hacia los Estados Unidos crecieron a tasas elevadas, principalmente entre 1994 y 1996, pero en 1997 y 1998 hubo una reducción en el ritmo de crecimiento, aunque éste fue de todos modos superior al crecimiento promedio de las exportaciones. La participación de los Estados Unidos

se ha mantenido estable, en torno de 85% de las exportaciones y de 75% de las importaciones de México. Además, desde 1995, México mantiene con los Estados Unidos un persistente saldo positivo, aunque se registró una disminución de 27% en los primeros nueve meses de 1998.

El comercio con los países de ALADI y de Centroamérica también es favorable a México. Los saldos comerciales deficitarios se acumulan con todos los países europeos, así como con los países de Asia, entre ellos China y Japón. El valor exportado (en dólares corrientes) de México hacia la Unión Europea disminuyó entre 1992 y 1994 y se mantuvo relativamente estable, en torno de 3 500 millones de dólares entre 1995 y 1996, para crecer ligeramente a casi 4 000 millones en 1997.¹²⁵ No obstante, las importaciones se mantuvieron elevadas, entre 6 200 millones de dólares y casi 10 000 millones durante los mismos años. Los principales déficit se refieren a Alemania, China, Italia, Japón, y la República de Corea.

En los nueve meses de 1998, a pesar de los problemas que enfrenta Asia, los saldos negativos presentaron grandes incrementos con respecto al mismo período del año anterior, y el saldo deficitario con la Unión Europea registró un aumento de 45%.

2. Evolución de la política comercial

a) Medidas que inciden en las importaciones

Según informaciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), la estructura arancelaria de la importación mexicanas está constituida por 75 partidas controladas y 11 266 partidas liberadas, que corresponden al 4.8% y al

95.2% respectivamente del valor de las importaciones totales.¹²⁶ El arancel promedio simple de importación es de aproximadamente 11% para los bienes de capital y los bienes intermedios, con una dispersión baja (de entre 5.5% y 6.6%). La protección otorgada a los bienes de consumo es mayor, con un arancel promedio simple de 24.9% y una dispersión arancelaria de

125 Por lo tanto, las exportaciones de México hacia la Unión Europea crecieron entre 1991 y 1997 a una tasa promedio anual de 2.5%, mientras que sus exportaciones totales crecieron a una tasa de 18% (datos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)).

126 Además se mantienen 33 partidas controladas y 5 267 liberadas de aranceles de exportación. Las primeras representan 0.6% del valor de las exportaciones totales (SECOFI, 1998, p. 119).

11.6%. Entre 1990 y mayo de 1998, el número de partidas liberadas aumentó de 11 019 a 11 266, y la proporción de las importaciones liberadas de 86.4% a 95.2% (SECOFI, 1998, p. 119).

Además, en 1997 se iniciaron siete investigaciones por concepto de prácticas desleales en el comercio internacional (antidumping y antisubvenciones), y se emitieron 55 resoluciones al respecto, número significativamente inferior al de los años 1993, 1994 y 1995, en los cuales se dictó un promedio anual de 132 resoluciones.¹²⁷ Del total de investigaciones realizadas entre 1987 y 1997, el 91% se referían a acusación de dumping, 8.5% a subvenciones y solamente una (0.5%) a salvaguardias (SECOFI, 1998, cuadro A.2, p. 66).¹²⁸ Por otra parte, de las 188 investigaciones realizadas en los últimos diez años, 82 concluyeron con la imposición de cuota compensatoria y 100 sin imposición de cuota (53% del subtotal de las investigaciones). De las 18 investigaciones abiertas por subvenciones, ocho terminaron con cuota compensatoria.¹²⁹

Por lo tanto, al 31 de diciembre de 1997 había 90 cuotas compensatorias en aplicación, en 48 de las cuales la cuota era superior al 50%, y en 19 equivalía a 200% o más (SECOFI, 1998, gráfica A.4, p. 69).¹³⁰ Durante los últimos 10 años, los países que solicitaron mayor número de investigaciones fueron los Estados Unidos (58), China (37), Brasil (22) y Venezuela (10),

aunque proporcionalmente los que recibieron mayor número de cuotas fueron China (en 89% de las investigaciones sobre sus productos); Venezuela (en 70% de las investigaciones sobre sus productos), y Brasil (en 59% de las investigaciones).¹³¹ En cambio, solamente el 38% de las investigaciones iniciadas sobre productos de los Estados Unidos terminaron con la imposición de cuotas (SECOFI, 1998, cuadro A.7 y gráfica A.5, pp. 70 y 71).

En México, la investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional es conducida por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), que recomienda al Secretario de Comercio y Fomento Industrial la aplicación de cuotas compensatorias cuando se demuestra que las importaciones de un producto en condiciones de dumping, de subvenciones o de ambos a la vez causan daño o amenazan con causar daño a la producción nacional. Además, la Unidad asiste técnicamente al Secretario para determinar si una rama productiva del país enfrenta daño o amenaza de daño a causa de un incremento sustancial de las importaciones, y propone en tal caso la aplicación de medidas de salvaguardia.¹³²

b) Medidas de apoyo a las exportaciones

El Gobierno de México ha avanzado en el fomento de las exportaciones por medio de varios

127 En 1993 se iniciaron 83 investigaciones (SECOFI, 1998, cuadro A.1, p. 65).

128 Asimismo, 82% de las investigaciones de esos diez años se referían a bienes intermedios, concentrados principalmente en industrias metálicas básicas, sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plásticos (SECOFI, 1998, cuadros A.8 y A.9, pp. 72 a 74).

129 Sin embargo, en 147 de las 206 investigaciones iniciadas por prácticas desleales se impuso cuota compensatoria en al menos una etapa de la investigación (SECOFI, 1998, cuadro A.5, p. 69).

130 Además, en el curso del análisis inicial sobre antidumping se contabilizaron cuatro cuotas provisionales (SECOFI, 1998, cuadro A.6, p. 69).

131 En noviembre de 1998, el Gobierno de México y el Gobierno de la República Popular China acordaron establecer un mecanismo institucional de cooperación y consulta para combatir las prácticas de subfacturación que habían sido detectadas en los flujos comerciales bilaterales. El acuerdo permitió que la SECOFI examinara una serie de medidas antidumping adoptadas contra las importaciones de máquinas y aparatos, herramientas y productos químicos orgánicos procedentes de China. Como resultado de esa revisión fueron eliminadas las cuotas compensatorias aplicadas a 624 fracciones arancelarias, aunque 1 360 fracciones arancelarias originarias de China continuarán sometidas a esas cuotas, que inciden en productos como textiles, prendas de vestir, calzados y juguetes (véase en la página Web de la SECOFI, "México y China acuerdan reforzar el combate a la subfacturación y a la elusión de medidas antidumping" [<http://www.secofi.gob.mx/comsocial/645.html>]).

132 Véase la página Web de la UPCI a partir de la página Web de la SECOFI [<http://www.secofi.gob.mx>].

programas innovadores. La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), integrada por representantes del sector público y del sector privado, se ocupa, por ejemplo, de coordinar el trabajo para simplificar los trámites administrativos y de reducir los obstáculos técnicos existentes entre el gobierno y el sector privado.¹³³

Entre septiembre de 1996 y junio de 1997, el 87.5% de las exportaciones manufactureras del país (cerca de 64 000 millones de dólares) se efectuaron por empresas beneficiadas con programas de fomento de las exportaciones. Durante el mismo período, se expidieron 104 361 certificados de origen, por un valor conjunto de más de 8 000 millones de dólares, encaminados a propiciar las exportaciones, aprovechando para ello la eliminación o la reducción de impuestos contemplados en los distintos esquemas preferenciales y acuerdos negociados con otros países.¹³⁴ Además, se exportaron 31 000 millones de dólares al amparo de los Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), y existen ya 6 135 empresas que se benefician de estos programas.¹³⁵

En abril de 1997, la SECOFI publicó varios decretos con el objetivo de avanzar en el proceso de desregulación y simplificación administrativa y de apoyar a las empresas exportadoras. El decreto para el establecimiento de empresas de comercio exterior (ECEX) tiene como propósito incentivar la prestación de servicios integrales de desarrollo de oferta exportable (relativos, por ejemplo, a promoción

externa, logística de transporte y comercialización), para incorporar a más empresas, especialmente de menor tamaño, a la actividad exportadora. El decreto que establece los Programas de Importación Temporal para Servicios Integrados a la Exportación (PITEX Servicios) permite la importación, sin pago de aranceles ni del IVA, de maquinarias, equipos y aparatos utilizados en servicios vinculados a la exportación, tales como carga, descarga, almacenamiento, exploración, diseño, envases, empaques, e ingeniería de procesos.¹³⁶

En noviembre de 1998, fueron publicadas en el Diario oficial las reformas introducidas al Programa de Fomento de la Industria Maquiladora de Exportación de 1993-1998 y a los mencionados PITEX. Estas reformas, que entrarán en vigor a partir del año 2001, fueron necesarias para ajustar tales programas a los compromisos suscritos por México en el marco del TLC y de la OMC. Las reformas no inciden sobre el derecho de importación temporal de insumos sin pago de aranceles, ni de IVA, pero 60 días después de la exportación los exportadores deberán cancelar los aranceles sobre los insumos procedentes de países con los que México no tiene tratados comerciales. Por otra parte, se mantiene el mecanismo de transferencia de mercancías importadas temporalmente sin pago de aranceles, y las maquinarias seguirán gozando en forma indefinida del régimen temporal sin pago del IVA, aunque deberán pagar aranceles a la entrada como si se estuvieran importando en forma definitiva en el momento de su ingreso.¹³⁷

133 Véase la página Web de la SECOFI [<http://www.secofi.gob.mx/compex1.htm>]. Para un examen de los principales programas e instrumentos de promoción de exportaciones no petroleras mexicanas, véase Máttar (1998).

134 Durante 1997, las empresas maquiladoras realizaron exportaciones de más de 40 000 millones de dólares y generaron más de un millón de empleos directos (véase SECOFI/Publicaciones/Actividades 1996-1997 en la página Web de la SECOFI [<http://www.secofi.gob.mx/lab97-14.html>]).

135 Véase “Reformas de programas PITEX y Maquila para adecuarlos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en la página Web de la SECOFI [<http://www.secofi.gob.mx/comsocial/641.html>].

136 Véase SECOFI/Publicaciones/Actividades 1996-1997 en la página Web de la SECOFI [<http://www.secofi.gob.mx/lab97-14.html>].

137 El PITEX permitirá que hasta 2001 las empresas maquiladoras importen a México desde cualquier parte del mundo, y libres de arancel, todos los insumos y maquinarias necesarios para elaborar productos que se exporten a Canadá o a los Estados Unidos (véase “Reformas a programas PITEX y Maquila para adecuarlos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en la página Web de la SECOFI [<http://www.secofi.gob.mx/comsocial/641.html>]).

c) Medidas impuestas por los países importadores

A fines de 1997 se habían aplicado 15 cuotas por concepto de antidumping contra los productos mexicanos, siete de ellas emitidas por los Estados

Unidos, dos por Australia, dos por la Unión Europea, y una respectivamente por Canadá, Guatemala, India y Perú (SECOFI, 1998, cuadro A.20, p. 91).

E. PAÍSES DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA) Y PANAMÁ

1. Comercio de bienes y balanza comercial

En 1997, conforme a la tendencia de los últimos años, **Costa Rica** mantuvo un déficit comercial, que correspondió a 7% del PIB, frente al 4% del año anterior). Las exportaciones crecieron 9%, impulsadas por el régimen de zona franca. Cabe también mencionar la evolución favorable de los precios del café y de los productos no tradicionales de exportación, en particular melones (26%), camarones y piña (46%), yuca (36%) y pescado. De hecho, las exportaciones del sector pesquero (pescado seco, fresco, congelado y camarones) crecieron 65%.¹³⁸ Por su parte, las importaciones aumentaron 13%, en gran parte debido al crecimiento general de la economía. El mayor incremento de las importaciones se registró en los sectores de bienes de capital (23.7%), materias primas (18%), y materiales de construcción (13.5%). El sector de materias primas tuvo la mayor participación en las importaciones totales (44%), lo que obedece parcialmente a la dependencia de la producción con respecto a los insumos importados. A este sector lo sigue, en cuanto a participación, el de los bienes de consumo (27%).

Los bienes de capital representaron 20% del total de compras externas. Su gravitación en las importaciones depende en parte de decisiones de inversión de largo plazo y de proyectos que suponen cambios tecnológicos. Por ejemplo, la instalación en

1997 de la compañía de microprocesadores INTEL (Integrated Electronics) tendrá un impacto decisivo en el comportamiento de esas importaciones.

En 1997, el déficit comercial de **El Salvador** fue de 1 323 millones de dólares, lo que representó una disminución de 111 000 000 con respecto al año anterior, aunque se estima que el déficit aumentará en 1998. El comportamiento positivo mostrado por las exportaciones en 1997 es atribuible al precio favorable del café y del azúcar, aunque también se incrementaron las cantidades embarcadas. Además, se registró una evolución favorable en la exportación de otros productos, como camarón (12%) y productos de maquila (21%). En suma, en 1997 los rubros tradicionales (café, azúcar, camarón) representaron 25% del total exportado, 31% los bienes no tradicionales, y 44% los correspondientes al régimen de maquila.

La evolución de las importaciones salvadoreñas se explica por i) la intensificación de la apertura comercial, dado el cumplimiento del calendario centroamericano de desgravación arancelaria; ii) la recuperación de la industria manufacturera, el transporte y la construcción, y iii) la apreciación del tipo de cambio. Entre las importaciones de 1997 hay que destacar las de bienes de consumo, que representaron 25% del total importado; las de bienes

138 Según un estudio de la CEPAL (1998a, p 193), el crecimiento de las exportaciones de Costa Rica se debió sobre todo a la evolución favorable de los precios internacionales (12%), pues el volumen se expandió sólo 5%.

intermedios (35%), y las de bienes de capital y maquila, que representaron 20% cada una.

En 1997, el saldo comercial negativo de **Guatemala** representó aproximadamente 7.6% del PIB, lo que significó un aumento de dos puntos porcentuales con respecto a 1996. Este desarrollo se explica por un aumento menor de las exportaciones (15%) que de las importaciones (22%). El incremento experimentado por las exportaciones tradicionales, principalmente café (30%) y azúcar (20%), se debió tanto al aumento de volumen como de los precios internacionales, mientras que, por otra parte, las exportaciones del petróleo aumentaron 60%, pese a los bajos precios internacionales, a causa de la explotación de nuevos yacimientos. Por su parte, el aumento de las importaciones responde al crecimiento de la actividad económica, a la apertura de la economía y, en general, al modelo de crecimiento, que ha establecido una vinculación entre las exportaciones de bienes, la importación de insumos y la apreciación del tipo de cambio real. El mayor dinamismo de las importaciones se observa en materiales de construcción (24.1%), así como en materias primas y productos intermedios (24%). Durante el primer semestre de 1998 las exportaciones aumentaron en 15% y las importaciones lo hicieron en 23%.

En contraste con otros países, entre 1996 y 1997 el déficit comercial de **Honduras** se redujo de 2.9% a 2.2% como proporción del PIB, en virtud principalmente de un notable crecimiento de la economía. También influyeron positivamente la tendencia al alza en el precio del café y la baja de precio de los combustibles. El crecimiento de las exportaciones obedeció al aumento de las ventas externas de camarón, melón y otros productos, que lograron más que compensar la caída de 24% registrada en el valor de las exportaciones de banano. El renglón "otros productos", que comprende bienes de origen manufacturero y agropecuario (jabones de lavar, textiles, puros, cigarrillos, aceite de palma, piña, melones y

legumbres), representó el 43% de las exportaciones totales y creció 22%.

El moderado crecimiento del valor de las importaciones resultó de la compra de un menor volumen de combustibles y lubricantes, que además registraron una disminución de precio. Los bienes que se importaron en mayor proporción fueron: máquinas, aparatos y materiales eléctricos, productos alimenticios y material de transporte.

En **Nicaragua**, el déficit comercial en 1997 derivó de una disminución del ritmo de crecimiento de las exportaciones, principalmente por el desempeño de los productos no tradicionales. En cambio, las importaciones registraron una variación positiva de 40%, a causa del aumento de las compras de bienes intermedios (36%), principalmente de insumos industriales, y de las de bienes de capital (35%). Las importaciones de bienes de consumo fueron menos dinámicas que el año anterior y las de combustibles y lubricantes registraron un retroceso (-9%).

En el primer semestre de 1998 las exportaciones se redujeron 16% con respecto al primer semestre de 1997, principalmente por los efectos del fenómeno de El Niño y la caída del precio internacional de algunos productos, como la carne de bovino. Se esperaba que la situación mejorara durante el segundo semestre de 1998, pero las consecuencias catastróficas del huracán Mitch en las zonas agrícolas incidirán fuertemente en las economías de Honduras y Nicaragua, y en menor medida en las de El Salvador y Guatemala.

A su vez, en 1997, la expansión de las exportaciones de **Panamá** se debió principalmente al crecimiento de las ventas de la zona franca de Colón (14%) y al aumento de las exportaciones pesqueras (41%) y de productos agropecuarios (frutas, azúcar, melones, sandías), con excepción del banano, que decreció. El mayor valor de las importaciones se debió al aumento de la cantidad, pues los precios correspondientes bajaron.

2. Evolución de la política comercial

a) Medidas que inciden en las importaciones

Costa Rica

A fines de 1996, Costa Rica dejó en suspenso su programa de desgravación arancelaria, no obstante lo acordado en el seno del MCCA, y a mediados de 1997 los Viceministros de Economía de la subregión decidieron posponer esa desgravación por cinco años más (CEPAL, 1997a, p. 83). En agosto de 1997 el Gobierno de Costa Rica estableció el calendario de desgravación arancelaria que corresponde a esta última medida, con un piso de 0% y un techo de 15%.¹³⁹ Esta estructura arancelaria deberá regir hasta el año 2000, excepto para los productos agropecuarios, cuya desgravación se hará en el año 2005. En 1998, el arancel promedio simple es de 8%, frente a casi 10% en 1997.¹⁴⁰ En el cuadro III.3 puede verse el calendario de desgravación arancelaria de Costa Rica y El Salvador, actualizado a agosto de 1998.

Hasta julio de 1998, Costa Rica había presentado 104 cláusulas de salvaguardia con respecto al arancel externo común del MCCA, que cubren desde carnes y productos lácteos hasta discos para lectura láser.¹⁴¹

El Salvador

Las tarifas nacionales se ajustarán progresivamente a las metas establecidas, hasta el año 2000, en el calendario de desgravación arancelaria del

MCCA. No obstante, se exceptúan de ello los textiles, la confección y el calzado, cuya incorporación finalizará en el año 2005 tanto para El Salvador como para Guatemala (véase el cuadro III.3).¹⁴²

En julio de 1998, El Salvador había aplicado 147 cláusulas de salvaguardia al arancel externo común del MCCA, que deben ser eliminadas a partir de principios de 1999.¹⁴³ Entre enero de 1997 y junio de 1998 no se aplicaron nuevos controles cuantitativos ni medidas conexas a las importaciones, ni tampoco se tomaron otras medidas compensatorias. Sigue vigente el derecho compensatorio de 10% impuesto por El Salvador a la leche procedente de Costa Rica.

Guatemala

El calendario de desgravación arancelaria acordado por los presidentes centroamericanos el 20 de noviembre de 1996 no se modificó durante el período enero de 1996-junio de 1998 (véase CEPAL, 1997a, cuadro IV.17, p. 91). En octubre de 1998, Guatemala aplicaba un arancel de 0% a bienes de capital, materias primas y bienes intermedios no producidos en la subregión. Las metas para los derechos arancelarios de importación serán alcanzados en el año 2000, con excepción de las relativas a textiles, confección y calzado, productos

139 *Gaceta oficial* N° 161, Decreto Ejecutivo N° 26.248-MEIC.

140 Además de los derechos arancelarios, otros cuatro impuestos gravan las importaciones (véase CEPAL, 1997a, p. 84).

141 Las cláusulas de salvaguardia constituyen una excepción al arancel externo común centroamericano. Es decir, son aranceles superiores al techo de este arancel y son aplicados individualmente por los países centroamericanos tanto en términos de tasa arancelaria como del tipo de productos a los cuales se aplican. En Costa Rica, los productos afectados por estas cláusulas eran: carne y despojos comestibles, productos lácteos, papas frescas o refrigeradas, cebollas y chalotes, papas congeladas, maíz, harina de trigo, aceite de palma, almidón de maíz, embutidos y preparaciones de carne, azúcar y melaza, papas preparadas, helados, tabaco, sal, tejidos de fibras burdas, corduroy, sacos para envasar, bombas, acondicionadores de aire, motores y generadores eléctricos, convertidores, acumuladores eléctricos, discos para lectura láser, resistencias eléctricas, relés, vehículos automotores, y otros instrumentos y aparatos.

142 Resolución N° 11-97 del Consejo de Ministros de Integración Económica, 11 de diciembre de 1997.

143 Estas salvaguardias se refieren a los siguientes productos: pavos; productos lácteos; maíz amarillo y blanco; arroz; sorgo; almidón de maíz; aceite de almendra; preparaciones de aceites vegetales; azúcares; sal purificada; abonos; preparaciones tensoactivas; esencia y aceites de colofonia; películas de plástico; artículos para transporte o envasado y tapones de plástico; madera; hilados, tejidos y confecciones; láminas de hierro o acero; perfiles de hierro o acero; micrófonos, auriculares, amplificadores; aparatos de grabación o reproducción.

Cuadro III.3
**COSTA RICA Y EL SALVADOR: PROGRAMA NACIONAL DE DESGRAVACIÓN
 ARANCELARIA, 1997-2000^a**
 (Porcentajes)

Tipo de bien	DAI ^b base		1998		1998		1999		1999		2000
	1997		1° de enero		1° de julio		1° de enero		1° de julio		1° de enero
	Costa Rica	El Salvador	Costa Rica	El Salvador	Costa Rica	El Salvador	Costa Rica	El Salvador	Costa Rica	El Salvador	Costa Rica
Bienes de capital		5	2	0	1	0	0	0	0	0	0
Materias primas	5	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
Bienes Intermedios con DAI ^b de 10%	10	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5
Bienes Intermedios con DAI ^b de 15%	15	14	14	13	13	12	12	11	11	10	10
Bienes finales con DAI ^b de 20%	20	19	19	18	18	17	17	16	16	15	15

Fuente: Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), agosto de 1998.

^a Actualizado a agosto de 1997.

^b DAI: derecho arancelario a la importación.

que, como se dijo recién, serán incorporados al programa de desgravación en el año 2005.¹⁴⁴

Guatemala impone, de facto, contingentes de importación a siete productos en su comercio extrazonal.¹⁴⁵ El procedimiento para la adopción de medidas compensatorias y antidumping figura en el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio, que entró en vigencia para Guatemala el 3 de julio de 1996. Desde el 31 de enero de 1997 las importaciones de cemento portland provenientes de México deben pagar un derecho

antidumping equivalente a 89.54%. El caso fue presentado a la OMC para un dictamen final; el Grupo Especial falló en contra de Guatemala, pero en octubre de 1998 este país decidió ejercitar su derecho de apelar del fallo.¹⁴⁶

Honduras

El calendario de desgravación arancelaria para Honduras no ha sufrido cambios importantes (véase CEPAL, 1997a, cuadro IV.19, p. 95). Honduras había

144 Resolución N° 11-97 del Consejo de Ministros de Integración Económica, 11 de diciembre de 1997.

145 A nivel de capítulos, las cláusulas de salvaguardia se refieren a carne de aves (capítulo 02), leche y crema (capítulo 04), plantas (capítulo 06), manzanas (capítulo 08), maíz (capítulo 10), arroz (capítulo 10), harina de trigo (capítulo 11), almidón de maíz (capítulo 11), preparaciones para bebidas (capítulo 21), turba (capítulo 27), aceites pesados (capítulo 27), betunes naturales (capítulo 27), preparaciones para elaborar bebidas (capítulo 33), papel (capítulo 48), retazos textiles (capítulo 63), y chasis de automotores (capítulo 87).

146 Véase la página Web de la OMC [<http://www.wto.org>].

aplicado, hasta julio de 1998, 25 cláusulas de salvaguardia al arancel externo común (a ocho dígitos).¹⁴⁷

Nicaragua

El calendario de desgravación arancelaria de Nicaragua es parte de la Ley de Justicia Tributaria y Comercial (en vigencia desde el 1° de julio de 1997), que redefine la política arancelaria nacional, estableciendo un techo de 10% a partir del 1° de julio de 1999 para los bienes de consumo final y un piso de 0% para las materias primas, los bienes intermedios y los bienes de capital no producidos en Centroamérica. El nuevo arancel temporal de protección, que incluye el impuesto sobre timbres fiscales y se vuelve de aplicación general para todo el arancel aduanero, está sujeto a un calendario de desgravación arancelaria mediante el cual se llega a 0% el 1° de enero de 1999, con excepción de los bienes denominados fiscales, que se desgravarán a más tardar en el año 2001, y los bienes intermedios y de capital no producidos en Centroamérica, cuya desgravación se hará en una etapa posterior (véase CEPAL, 1997a, pp. 98 y 99).¹⁴⁸

Existen 24 cláusulas de salvaguardia al arancel externo común del MCCA (a nivel de incisos), que deben ser eliminadas a partir de principios de 1999.¹⁴⁹

Panamá

Con la incorporación de Panamá a la OMC, el gobierno inició la aplicación unilateral de la rebaja

arancelaria y de la disminución de la dispersión arancelaria, definiendo un techo de 15%, con algunas excepciones. El arancel, que consta de 8 517 fracciones, bajó de un promedio de 12.84% en septiembre de 1997 a uno de 9.05% en agosto de 1998. También se eliminó el uso de precios de referencia y se extendió a todos los importadores el trato preferencial consistente en la aplicación de una tarifa de 3% a los insumos.

b) Medidas de apoyo a las exportaciones

Costa Rica

En agosto de 1997, el Gobierno de Costa Rica firmó el reglamento de perfeccionamiento activo y devolutivo de derechos, que permite la importación de mercancías, con suspensión de toda clase de tributos, a condición de que éstas sean reexportadas después de ser sometidas a un proceso de transformación.¹⁵⁰ El régimen también contempla la reexportación al mercado local, caso en el cual se deberá cancelar la parte de los impuestos correspondientes, de conformidad con el porcentaje de ventas en el mercado local, en el momento de internarse el producto por el beneficiario. Por otra parte, el régimen devolutivo de derechos permite la devolución de las sumas efectivamente pagadas o depositadas a favor del fisco por concepto de tributos, como consecuencia de la importación definitiva de insumos, envases o embalajes incorporados a productos de exportación, siempre que la exportación se realice dentro de un plazo de 12 meses contados a partir de la importación de esas mercancías.

147 Estas cláusulas cubren la carne de aves; leche; queso; fécula de papa; grasa vegetal; preparaciones de carne, sangre o despojos; jugo de naranja; manufacturas de madera; calzado usado; alambre de hierro o de acero sin alea.

148 El calendario de desgravación para el arancel temporal de protección (ATP) es el siguiente: a partir del 1° de enero de 1997, 10%; a partir del 1° de enero de 1998, 5%; a partir del 1° de julio de 1998, 5%; a partir del 1° de enero de 1999, 0%. De acuerdo con la Ley de Justicia Tributaria y Comercial, el impuesto sobre timbres fiscales (ITF), que se consideraba como un derecho de internación adicional que pagaban todos los bienes, independientemente de su posición arancelaria o de su origen, pasó a ser incluido en el nuevo arancel temporal de protección (ATP).

149 Las cláusulas de salvaguardia se refieren a los siguientes productos: carne de aves; café sin tostar; sémola, azúcar; galletas; bebidas no alcohólicas, cerveza, tabaco, y acondicionadores de aire.

150 Para una revisión de los programas de promoción de exportaciones en Costa Rica, véase Monge (1998).

Posteriormente, en septiembre de 1998, la Asamblea Legislativa aprobó algunas reformas de la ley de zonas francas (Ley N° 7830), entre las que figuran la limitación del otorgamiento del régimen a nuevos proyectos con una inversión inicial igual o superior a 150 000 dólares en activos, y la prohibición de incluir empresas dedicadas a la prestación de servicios profesionales. Además, se regula el establecimiento de empresas fuera de las zonas francas y se reduce el porcentaje de internamiento al territorio nacional de 40% a 25%.

El Salvador

La Ley de Reactivación de las Exportaciones de El Salvador prevé para los exportadores de productos no tradicionales una serie de exenciones fiscales, entre ellas la exoneración del pago del impuesto a la renta, y un sistema de reintegro de derechos.¹⁵¹ Además, existen líneas de crédito específicas para las empresas que exporten más del 50% de su producción, siempre que se refieran a productos no tradicionales y a servicios que vayan fuera de Centroamérica.

En 1998, el Poder Legislativo aprobó una nueva ley de zonas francas para actividades de exportación para dentro o fuera del área centroamericana.¹⁵² Actualmente, el Gobierno de El Salvador estudia las observaciones hechas por los sectores productivos que podrían verse perjudicados por la puesta en vigencia de esa ley, dado que permite la venta dentro del país de la producción generada en la zona franca, a fin de hacer más atractivo el régimen de zona franca para el inversionista extranjero. Asimismo, en septiembre de 1998, el gobierno presentó un anteproyecto de ley de inversiones destinado al fomento de las inversiones extranjeras, que se basa en un tratamiento igualitario a la inversión nacional y la extranjera.

Guatemala

Guatemala debe ajustar su régimen de exportación a la normativa de la OMC, particularmente en lo que se refiere a la exoneración del pago del impuesto a la renta de las personas físicas, pues esta última franquicia sólo se concede a países de menor desarrollo relativo y, según la OMC, Guatemala dejó de estar entre éstos desde mediados de 1998.

Aunque no existen mecanismos preferenciales de financiamiento de las exportaciones, la Asociación Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales (AGEXPRONT) ha elaborado un proyecto para financiar, con recursos públicos, a empresas pequeñas y medianas que se dediquen a exportar productos no tradicionales de los sectores agrícola, artesanal, hidrobiológico, de muebles y productos forestales, de manufacturas, y de vestuario y textiles.

Asimismo, a fines de 1997 el Ministerio de Economía, con el objetivo de atraer inversión extranjera y nacional que genere empleo, inició un Programa de Promoción de Inversiones (PROGUAT), por medio del cual se pretende ampliar y fortalecer la base productiva y el aparato exportador en áreas donde existan posibilidades de transferencia tecnológica y de incorporación de mayor valor agregado.

Honduras

Como resultado de la aprobación de la Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y de Apoyo al Desarrollo Humano, el Gobierno de Honduras derogó los gravámenes arancelarios aplicados a las exportaciones de camarón, langosta y demás moluscos y crustáceos (establecidos en noviembre 1987), así como a los animales vivos de la especie bovina y porcina, las aves de corral y otros animales (gravámenes establecidos en diciembre de

151 Las exportaciones no tradicionales se definen como aquéllas distintas a las de café, azúcar y algodón.

152 Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, Decreto 405.

1979), a la caña de azúcar y la remolacha (establecidos en diciembre de 1979).¹⁵³ Además, en virtud de esta ley, el impuesto a la exportación de banano se reduce gradualmente a partir de 1998, y se otorga apoyo financiero a los productores independientes, proporcionándoles con ello un incentivo adicional al constituido por la fijación de un precio de venta pactado.¹⁵⁴

Además, la misma ley extendió los beneficios del régimen de zona franca a todo el territorio nacional. En términos tributarios estos beneficios comprenden: i) la exoneración del impuesto a la renta por tiempo indefinido para la entidad administradora y los usuarios; ii) la exoneración de aranceles y otros cargos a la importación para todas las mercancías introducidas en las zonas francas, y iii) la exoneración de impuestos a la exportación, de impuestos a las ventas y la producción dentro de la zona, de impuestos municipales a inmuebles y establecimientos comerciales, y de impuesto sobre el activo neto.

Nicaragua

Según el artículo 23 de la Ley de Justicia Tributaria y Comercial (Ley N° 257, de julio de 1997), se prohíbe la aplicación de toda restricción no arancelaria a las exportaciones e importaciones que no sea de carácter fitosanitario, de protección de la salud pública, de la seguridad ciudadana o del medio ambiente, o por emergencia nacional, así como de medidas de salvaguardia y de reciprocidad contempladas en el marco de la OMC. Asimismo, los regímenes de importación temporal, que cubren todas las exportaciones no destinadas al área centroamericana, y el régimen de reintegro tributario fueron definidos por la misma ley en el artículo 25.¹⁵⁵

Las excepciones al reintegro tributario se aplican a las empresas amparadas por contratos de exportación vigentes que reciban incentivos contemplados en el régimen especial de promoción de exportaciones y se aplican, asimismo, a las exportaciones de empresas acogidas al régimen de zona franca.

En febrero de 1998 entró en vigencia el reglamento de la ley que establece el autodespacho para la importación, exportación y otros regímenes aduaneros, y en noviembre del mismo año se puso en vigor la ley que establece el autodespacho para la importación, exportación y otros regímenes. La ley y el reglamento tienen como fin simplificar y hacer más eficientes los trámites aduaneros. En la actualidad se está elaborando un anteproyecto de ley de régimen de exportación de admisión temporal que podría reemplazar al decreto de promoción de exportaciones (1991) en su totalidad.

Panamá

Por medio de la Ley N° 23 del 11 de enero de 1996 se modificó el impuesto de exportación del banano, y se contempla su eliminación a partir de 1999.

El Gobierno de Panamá se ha esforzado en promover las inversiones extranjeras en el país y en abrir mercados sólidos en el exterior para los sectores productivos y comerciales del país. Con este fin, realizó un análisis acerca de la organización interinstitucional existente para la ejecución de la política nacional de comercio exterior, del cual se desprende la necesidad de reestructurar el Ministerio de Comercio e Industria, para que éste atendiese todo lo referente al comercio y la industria a nivel nacional e internacional, fusionando de ese modo en una sola entidad las diversas funciones de

153 Decreto 131-98 del 20 de mayo de 1998.

154 El impuesto debe bajar de 18 a 4 centavos de dólar por caja entre 1998 y el año 2000. El apoyo financiero es equivalente a 50 centavos de dólar por caja durante tres años y de 30 centavos de dólar durante otros tres años.

155 El artículo 25 dice: "Establécese una tasa de reintegro tributario para compensar a los exportadores por el pago de impuestos de importación y por razón de otros sesgos antiexportadores a partir del 1° de enero de 1998, del 1.5% sobre el valor fob de todas las exportaciones de bienes, incluyendo las ventas de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital a empresas acogidas al régimen de zona franca".

comercio exterior actualmente esparcidas en múltiples instituciones.

Merced a la Ley N° 53 de 1998, el Gobierno de Panamá procura integrar la estructura institucional de comercio exterior, dándole funciones de comercio exterior al Ministerio de Comercio e Industria y creando dos viceministerios: el Viceministerio Interior de Comercio e Industria y el Viceministerio de Comercio Exterior, a fin de consolidar el esfuerzo de atraer la inversión extranjera y de promover la oferta exportable y la apertura comercial.¹⁵⁶ La ley asigna nuevas funciones al Ministerio de Comercio e Industria, entre ellas la de diseñar, coordinar y ejecutar la estrategia nacional de comercio exterior, representar al Estado en los foros y organismos internacionales especializados en materia de comercio internacional, y servir de órgano de enlace con dichos organismos.

c) Medidas impuestas en los países importadores

Costa Rica

En el período de referencia –entre julio de 1997 y julio de 1998– no se aplicó ninguna medida antidumping o compensatoria en contra de productos costarricenses. Sin embargo, Nicaragua ha abierto una investigación antidumping en contra de una empresa costarricense productora de varillas de acero. Asimismo, sigue vigente el derecho compensatorio de 10% impuesto por El Salvador a la leche procedente de Costa Rica.

Guatemala

Las exportaciones de frambuesas guatemaltecas, chilenas y mexicanas a los Estados Unidos se vieron afectadas por acusaciones de problemas sanitarios. En 1997 Guatemala era el segundo proveedor de ese

producto a los Estados Unidos. Como requisito para poder volver a exportar a este país, se exigió la implantación de un plan modelo de excelencia, de controles sanitarios, y de control de las fincas productoras y procesadoras.

Honduras

Durante 1998, los Estados Unidos impusieron una sanción comercial a Honduras, en virtud de la cual se suspendió una parte de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, debido a la no protección de los derechos de propiedad intelectual y de los derechos de autor correspondientes a empresas estadounidenses en el sector de programas de televisión. La sanción, efectiva a partir del 20 de abril de 1998, consiste en suspender los beneficios acordados a los pepinos, las sandías y los productos derivados del tabaco por un valor de 5 000 000 de dólares. Asimismo, Nicaragua presentó una demanda de salvaguardia contra los confites sin cacao hondureños, aduciendo que han dañado a la industria local.

Panamá

El 28 de noviembre de 1996, los Estados Unidos aplicaron una sobretasa de salvaguardia a las exportaciones de escobas de paja originarias de Panamá, medida que estará vigente durante por lo menos tres años. A Panamá se le había asignado una cuota libre de impuesto de 41 000 docenas de escobas dentro de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Las exportaciones superiores a esa cuota son gravadas con un arancel específico de 32 centavos de dólar por escoba.

156 Publicada en la *Gaceta oficial* N° 23.593, 24 de julio de 1998.

F. PAÍSES DEL CARIBE

1. Comercio de bienes y servicios y balanza comercial

Las exportaciones caribeñas se concentran en unos pocos productos, entre los cuales predominan el petróleo y sus derivados (Trinidad y Tabago), bananos (procedentes de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), especialmente Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Dominica), aluminio (Jamaica), bauxita (Guyana, Jamaica y Suriname), azúcar (Cuba, Guyana, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, y Trinidad y Tabago). Esa concentración ha acentuado la vulnerabilidad de estas economías frente a los cambios en el cuadro internacional y a los desastres naturales. Las exportaciones de manufacturas están limitadas al mercado de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Solamente las exportaciones de las zonas de procesamiento (maquila) están orientadas a los mercados de los Estados Unidos y de Europa, a los que tienen acceso preferencial merced a acuerdos como el de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y la Convención de Lomé. Además, las exportaciones de servicios están dominadas en la mayor parte de las islas por el turismo, y las exportaciones de servicios financieros (extraterritoriales) están radicadas especialmente en Aruba, Bahamas, y algunos países de la OECS.

En 1997, los resultados desfavorables de la balanza comercial de la mayoría de los países caribeños reflejaron por una parte la debilidad del sector exportador y, por otra, el dinamismo de las importaciones. Los ingresos por concepto de exportación de bananos declinaron 15% para Belice, Dominica, Granada, Jamaica, Santa Lucía y San

Vicente y las Granadinas.¹⁵⁷ A su vez, las exportaciones de azúcar bajaron 7% (Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, y Trinidad y Tabago); pero el valor exportado de azúcar aumentó 21% en la República Dominicana.¹⁵⁸ Asimismo, las ventas externas de bauxita de Jamaica disminuyeron ligeramente (6.4%), con una reducción también en volumen (de 3 918 000 a 3 641 000 toneladas), pero ello quedó compensado con el aumento de las exportaciones de aluminio, de 607 000 000 a 653 000 000 dólares, acompañado también de un alza en el volumen exportado, de 3 253 000 a 3 414 000 toneladas (CEPAL, 1998g, p. 49).

Aunque los ingresos por concepto de entrada de turistas se incrementaron 7% para la región en su conjunto, el aumento de la cuenta de servicios comerciales no pudo contrarrestar los déficit en el comercio de bienes. Un gran aumento en el número de turistas se registró en Cuba (17.5%), Trinidad y Tabago (22%), y en San Vicente y las Granadinas (12.5%). Lo contrario ocurrió en Montserrat, Guyana, Belice, y Bahamas, país este último que pese a eso continúa siendo el que mayor número de visitantes recibe (CEPAL, 1998g, p. 41).

La balanza comercial de bienes y servicios de Cuba sufrió un deterioro significativo en 1997, causado esencialmente por las importaciones crecientes y el pobre desempeño de las exportaciones de azúcar y níquel. En el caso del azúcar, hubo reducciones en los volúmenes embarcados (-17%) y el precio, mientras que en el caso del níquel aumentó

157 Según datos compilados por la Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, el valor de las exportaciones de bananos de Santa Lucía disminuyó de 47 000 000 a 28 000 000 de dólares entre 1996 y 1997, a causa especialmente de una disminución del volumen exportado de 105 000 a 71 000 toneladas; en San Vicente y las Granadinas, las exportaciones de banano se redujeron de 19 000 000 a 14 000 000 de dólares, también por reducción del volumen exportado (CEPAL, 1998g, p. 49).

158 El valor de las exportaciones de azúcar de Guyana disminuyó de 151 000 000 a 133 000 000 de dólares entre 1996 y 1997, al tiempo que el volumen exportado descendía de 280 000 a 275 000 toneladas; en Trinidad y Tabago, las exportaciones de azúcar se redujeron de 44 000 000 a 38 000 000 de dólares, con una disminución de 72 000 a 70 000 toneladas en el mismo período (CEPAL, 1998g, p. 49).

el volumen pero bajó el precio. En promedio, el valor unitario de las exportaciones cayó 2.3%, y el de las importaciones 0.8% (principalmente a causa de la baja de precio del petróleo y los alimentos). Los crecientes ingresos por concepto de entrada de turistas y las significativas inversiones extranjeras realizadas en el país lograron limitar el déficit global (CEPAL, 1998g, p. 43).¹⁵⁹

En 1997, las exportaciones de bienes de la República Dominicana crecieron 14.5%, y las importaciones 15%. Debido a un aumento de 18% del

saldo positivo de servicios, entre los cuales se destacan el turismo y las remesas del exterior, el déficit de cuenta corriente del país disminuyó 6%. En Haití hubo una disminución notable del déficit comercial, al registrar las exportaciones una tasa de crecimiento de 31%, mientras que las importaciones apenas se incrementaron en 3%. No obstante, disminuyeron las remesas del exterior y aumentaron los gastos en transportes, fletes y otros servicios, lo que elevó nuevamente el déficit de cuenta corriente (CEPAL, 1998g, pp. 44 y 45).

2. La evolución de la política comercial

a) Medidas que inciden en las importaciones

La comparación entre las políticas comerciales de los países del Caribe se ve facilitada por el hecho de ser éstos, en su mayoría, miembros de la CARICOM, lo que en buena parte determina el contenido actual y la evolución futura de sus políticas comerciales.¹⁶⁰ Asimismo, todos los países caribeños, con la sola excepción de Bahamas, son miembros de la OMC, por lo que consolidaron sus aranceles en 50% y 70% para los productos manufacturados y en 100% para los agrícolas.¹⁶¹

En general, los países del Caribe hacen amplio uso de las medidas arancelarias y no arancelarias. En el ámbito de la CARICOM, como se señala más adelante, en 1998 deben entrar en vigencia para todos los países –con excepción de Belice, que tiene plazo

hasta el año 2000– la etapa IV del programa de reducción del arancel externo común de la CARICOM,¹⁶² en virtud de la cual se rebajarán los aranceles a un rango de entre 0% y 20%, excepto para los productos agrícolas, que mantendrán aranceles de 40%. Barbados y San Vicente y las Granadinas ya completaron esa fase, y la mayoría de los países esperan completar la implantación de los aranceles en 1998 (véase el capítulo VII). Los países caribeños son particularmente sensibles al impacto negativo que la liberalización comercial puede ejercer sobre el empleo y los ingresos fiscales, en el sentido de reducir éstos y elevar aún más los altos niveles de desempleo ya existentes.¹⁶³

En prácticamente todos los países, los aranceles son ad valorem y aplicados sobre la base cif. Sin

159 Las recientes reformas estructurales han propiciado la descentralización del comercio exterior, por lo que en 1997 cerca de 300 empresas ya estaban autorizadas para realizar transacciones de compra y venta con el exterior (CEPAL, 1998b, p. 197).

160 En julio de 1997 Haití se convirtió en el decimoquinto miembro de la CARICOM, pero aún se estudian las facilidades con que contará para ajustar sus políticas comerciales al régimen comunitario. Los aranceles aplicados a los bienes originarios del propio MCCA fueron eliminados, con excepción de los correspondientes a unos pocos productos en cada país.

161 Haití adhirió al GATT en 1950; Trinidad y Tabago en 1962; Jamaica en 1963; Suriname en 1978, mientras que los demás han adherido principalmente en los últimos 15 años.

162 El artículo 56 del Anexo sobre el Mercado Común del tratado de la CARICOM permite a los países de menor desarrollo suspender el trato arancelario comunitario a las importaciones provenientes de los países de mayor desarrollo, con vistas a la promoción de sus industrias.

163 Como se señaló en otros documentos, los impuestos de importación son todavía una importante fuente de ingresos fiscales para los países del Caribe (véase CEPAL, 1997a, pp. 125 a 130).

embargo, Guyana aplica derechos específicos, sobre la base del peso, la cantidad, o el volumen o una combinación de éstos, mientras que Bahamas adopta la modalidad de impuestos específicos para los cigarrillos y otros productos.

Muchos productos necesitan contar con licencias de importación; en algunos países, como Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago, solamente para productos de terceros países, mientras que en otros, como Barbados, Guyana, Jamaica, y Suriname, las licencias afectan también a las importaciones de los países miembros de la CARICOM. Sólo unos pocos países aplican cuotas de importación: Barbados, Granada, San Vicente y las Granadinas, Suriname, y Trinidad y Tabago, en general para algunos productos agrícolas.

Loa países de la subregión aplican también impuestos de timbre y sobretasas de importación, que varían entre 3% y 90%, para mejorar los ingresos fiscales. Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, y San Vicente y las Granadinas cobran impuestos de timbre. Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, y Trinidad y Tabago aplican sobretasas de importación.

b) Medidas de apoyo a las exportaciones¹⁶⁴

En algunos de los países caribeños se están haciendo esfuerzos para dar más coherencia a los incentivos ofrecidos al sector privado, con el objetivo de diversificar la oferta exportadora. Es el caso de Suriname, que cuenta para tal efecto con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD) y del Banco Mundial. El Gobierno de los Países Bajos está cooperando con el Gobierno de Suriname en un proyecto destinado a crear un instituto local de control de calidad. Otros donantes, como el Gobierno de Bélgica y un fondo de desarrollo europeo, están colaborando para establecer un centro de capacitación para las pequeñas y medianas empresas (PYME). Además, el Banco de Desarrollo Nacional está siendo reestructurado, con apoyo del Banco de Inversión Europeo, para atender las necesidades de las PYME.

En Trinidad y Tabago se implantó un programa de incentivos impositivos y fiscales, basados en el desempeño exportador, en beneficio de los exportadores que incursionan fuera de la zona de la CARICOM. Asimismo, su poderoso e innovador sistema bancario ofrece diversas líneas de crédito a las exportaciones, entre ellas el financiamiento de las actividades de preembarque y posembarque (Gordon, 1998, pp. 11 a 15). Barbados, que tiene una de las economías mejor administradas de la CARICOM, también ofrece incentivos impositivos y fiscales a las exportaciones extrazonales. Las instituciones más importantes en este sentido son el Banco Central de Barbados, la Asociación de Pequeños Negocios, y el Programa de Incentivos y Apoyos a la Exportación.

Los países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas) necesitan apoyo para desarrollar las pequeñas y medianas empresas y para tener un acceso más ágil a fuentes seguras de financiamiento. En Santa Lucía, el Ministerio de Comercio e Industria creó una Unidad de Desarrollo de la Pequeña Empresa, con el objetivo de preparar a éstas para operar en una economía más abierta.

164 Esta sección está basada en Gordon (1998).

Capítulo IV

POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES EN EL NUEVO MARCO INTERNACIONAL

Introducción

Los países de América Latina y el Caribe están en un punto de inflexión en materia de políticas de promoción de exportaciones. Esto obedece en primer lugar a la mayor prioridad que se dio, durante el período anterior, a la reforma de la política macroeconómica y de la comercial, así como al convencimiento de que las nuevas políticas, al reducir el sesgo antiexportador y permitir el logro de los precios macroeconómicos correctos, bastarían para estimular las exportaciones. Sin embargo, aunque éstas efectivamente aumentaron gracias a las nuevas políticas, así como a la caída de la demanda en los mercados internos, las reformas no fueron suficientes para eliminar el sesgo antiexportador. Además, debido a la combinación de la apreciación cambiaria y de la recuperación de la demanda interna en varios países de la región, una vez más se ha suscitado la discusión acerca de cuáles son las políticas más apropiadas para promover un crecimiento sostenido de las exportaciones no tradicionales. Por otra parte, las negociaciones para la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) también han contribuido a plantear la necesidad de reformular las políticas de fomento de las exportaciones de la mayoría de los países de la región.

A la vez, la globalización del comercio mundial y sus repercusiones sobre la competencia cada vez más intensa que enfrentan las empresas en los mercados internos y externos, han hecho que los gobiernos de la región y el sector privado adquieran mayor conciencia

acerca de la necesidad de organizar sistemas de promoción del comercio que verdaderamente ayuden a las compañías a enfrentar los desafíos de los próximos años.

Al mismo tiempo, los compromisos que han adquirido los países de la región en el marco de la Ronda Uruguay también han contribuido al debate acerca de la transformación de las políticas de promoción de exportaciones. Las nuevas reglas del comercio multilateral, que permiten a los países en desarrollo acceder a mayores oportunidades de comercio y a un sistema de solución de controversias más equitativo, tienen asimismo consecuencias importantes en lo relativo a las subvenciones para las exportaciones de productos no agropecuarios (véase el capítulo VIII).

Sin embargo, cabe señalar que hay una fuerte dispersión entre los países de la región en lo que se refiere a la necesidad de adaptar sus políticas de promoción de exportaciones. Mientras en algunos habrá que llevar a cabo reformas importantes en esta área, otros están muy avanzados, y sólo se requerirán modificaciones menores para que sus instrumentos sean más eficientes o compatibles con los acuerdos de la Ronda Uruguay. Por ejemplo, en algunos países caribeños y centroamericanos será necesario modificar significativamente las políticas de promoción comercial, tarea que ya ha comenzado. Por el contrario, en Chile los cambios han de ser

relativamente menores, aunque seguramente tendrán un impacto considerable sobre las exportaciones de las empresas más pequeñas. En México, por otra parte, ya opera un sistema de promoción de exportaciones muy eficiente y completamente compatible con las normas de la OMC.

En este capítulo se expone una gama amplia de recomendaciones al respecto, que deberían adaptarse

a las necesidades específicas de cada país en función de las prioridades de política. En la primera sección se enumeraron las razones que principalmente justifican la adopción de una política de fomento de las exportaciones. En la segunda sección se presentan diversas medidas para reducir el sesgo antiexportador, para luego proponer, en la tercera parte, algunas políticas de promoción de exportaciones.

A. RAZONES QUE JUSTIFICAN UNA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

En primer lugar, una política de esta índole es necesaria para contrarrestar el sesgo antiexportador, el cual, si bien en los últimos años ha experimentado una fuerte reducción en los países de América Latina y el Caribe, persiste aún en mayor o menor grado en ellos. Este sesgo se manifiesta fundamentalmente en la existencia de ciertos aranceles. Además, se ve reforzado por las barreras no arancelarias, así como por los obstáculos que con frecuencia enfrentan los exportadores. Por otra parte, la ausencia de políticas que garanticen la competencia en el mercado interno también contribuye a que en ocasiones sea más rentable vender en el país que en el extranjero.

En segundo lugar, las empresas que son pioneras en la exportación de productos nuevos o hacia nuevos mercados generan externalidades positivas que benefician a otras compañías nacionales. En efecto, al exportar, las empresas pioneras incurren en mayores costos que aquellas que las siguen, tanto por la posibilidad de fracasar en el intento, como por la necesidad de probar en varios mercados antes de tener éxito. De ese modo, las compañías que simplemente se acoplan al éxito exportador se benefician de las externalidades positivas generadas por las pioneras, mientras éstas no pueden captar integralmente los beneficios de su iniciativa. Por lo tanto, la inversión privada en exportaciones pioneras será subóptima si no se adopta una política de fomento que apoye precisamente esas incursiones iniciales.

En tercer lugar, la actividad exportadora redundante en mayores economías de escala, aspecto que ha adquirido importancia creciente en los modelos teóricos de comercio internacional desarrollados en los últimos años. En efecto, si bien los modelos teóricos tradicionales (que tienen como supuestos básicos, entre otros, la competencia perfecta, los retornos a escala constantes, la información perfecta y los productos homogéneos) aún sirven para explicar una parte considerable de los flujos de comercio mundial, no muestran igual eficacia con respecto a algunos de los hechos que se observan hoy en día, como el fuerte crecimiento del comercio entre países con ventajas comparativas similares (Ethier, 1979; Brander y Spencer, 1985; Krugman, 1990, entre otros).

Ocampo (1993) sostiene que la utilización de los modelos de la nueva teoría del comercio puede ser de interés para los países en desarrollo, en la medida en que permiten predecir que la liberalización del comercio entre estas naciones les permitirá beneficiarse al mismo tiempo de las economías de escala tradicionales, de las dinámicas y de las de especialización. De hecho, el mejor aprovechamiento de las economías de escala es una de las causas del fuerte incremento del comercio, en particular del de productos no tradicionales, que ha resultado de los numerosos acuerdos comerciales concertados entre los países de la región en los últimos años (Devlin y French-Davis, 1998).

He aquí, por lo tanto, otra razón para impulsar una política de fomento exportador, pues estos modelos destacan la trascendencia de los mercados externos para los países en desarrollo, la gran mayoría de los cuales tienen mercados internos relativamente pequeños.¹⁶⁵ Es decir, en aquellos sectores en que puede haber una presencia importante de economías de escala, debería otorgarse a las empresas exportadoras un apoyo temporal, dado que podrían lograr mayores economías de escala al vender en el extranjero.

En cuarto lugar, el exportar ofrece a las empresas mayores oportunidades para adquirir experiencia, es decir, les permite un aprendizaje más acelerado que el que obtienen cuando se limitan al mercado interno.¹⁶⁶ En efecto, los mercados externos someten a las empresas exportadoras a una competencia intensa y a mayores exigencias que el mercado interno, al tiempo que les dan la posibilidad de ampliar sus conocimientos acerca de los estándares vigentes en ellos.

Así quedó corroborado en una investigación llevada a cabo por la CEPAL en Brasil, Chile, Colombia y México, sobre empresas exportadoras de

productos manufacturados. En ella se demostró que éstas tuvieron un importante proceso de aprendizaje debido a la necesidad de modificar sus prácticas de producción, organización y distribución con el fin de acercarse a las mejores prácticas internacionales (Macario, 1998a). Es decir, exportar permite a las empresas aprender cuáles son los estándares internacionales y, también, qué deben hacer para alcanzarlos y mejorar así su productividad. Por lo tanto, apoyar el esfuerzo exportador es una de las maneras más eficientes de propiciar el aumento de productividad, ya que la incursión en los mercados externos efectivamente permite un aprendizaje más acelerado.

En suma, a causa de la persistencia del sesgo antiexportador, de la conveniencia de apoyar los esfuerzos de las empresas pioneras en la exportación de nuevos productos o hacia nuevos mercados, así como a causa de las ventajas que la exportación ofrece a las empresas, al permitirles beneficiarse de economías de escala y de mayores oportunidades de aprendizaje, es aconsejable adoptar una política de promoción de exportaciones.

B. POLÍTICAS PARA REDUCIR EL SESGO ANTIEXPORTADOR

Para contrarrestar al máximo el sesgo antiexportador, conviene aplicar aranceles bajos, cuyo nivel debe ser calculado tomando como punto de referencia no solamente el nivel que tuvieron en el pasado, sino sobre todo los actuales niveles arancelarios de las restantes economías. En segundo lugar, es necesario hacer esfuerzos por reducir lo más posible las barreras no arancelarias y los obstáculos a la exportación que

persisten en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, estas materias implican decisiones de una amplitud mayor que las envueltas en la promoción de exportaciones, por lo cual no se analizarán aquí en mayor detalle.

Otra recomendación general es la de simplificar los procedimientos de exportación. En muchos países de la región, en particular en aquellos que recién están

165 Una de las recomendaciones de política que se deducen de estos nuevos modelos para los países industrializados es la denominada “política comercial estratégica”, es decir, la conveniencia de levantar durante cierto período barreras proteccionistas en determinados sectores, con el fin de permitir que las empresas nacionales logren economías de escala y eleven así su productividad. Esta recomendación inspirada en las políticas industrial y comercial aplicadas por Japón en las décadas pasadas, fue objeto de intensos debates, particularmente en los Estados Unidos.

166 Krugman (1987) presenta un modelo que destaca la importancia de la curva de aprendizaje en la especialización productiva de un país.

comenzando a reformar su sistema de promoción de exportaciones, lo primero que debería hacerse es una recopilación exhaustiva de todos los trámites necesarios para exportar, a fin de examinar cuidadosamente cuáles se justifican y cuáles no, para quedarse con los primeros y desechar los otros. A la vez, conviene asegurarse de que los trámites que se decida mantener sean simples y expeditos. Estas medidas no son costosas, y lo único que requieren es una decidida voluntad política para enfrentar ciertos intentos por conservar parcelas de poder en estas áreas.

La segunda medida sería concentrar en un solo lugar todos los trámites, en una oficina exclusiva para las exportaciones. Esto no significa poner bajo una sola entidad administrativa todas las agencias pertinentes, como son las secretarías de comercio o de hacienda, o aduanas. Simplemente supone situar las oficinas de estas agencias en una sola ubicación, para que todos los trámites se lleven a cabo de una vez y el exportador no tenga que esperar un sinfín de tramitaciones burocráticas. A la vez, el concentrar las distintas instancias que atienden al exportador en un solo lugar también contribuye a mejorar la comunicación entre las diferentes entidades del gobierno y, por ende, a reducir la exigencia de trámites y de documentación en duplicado o triplicado.

La simplificación de los trámites puede ceñirse a los siguientes criterios generales: las formalidades exigidas deberían ser de la mayor sencillez posible; la información necesaria debería ser de acceso fácil y transparente; los trámites deberían ser expeditos y, siempre que se pueda, de aprobación automática en vez de discrecional; como ya se dijo, todos los trámites deberían poder llevarse a cabo en una ubicación única; por último, una vez hechos los cambios necesarios en los trámites, no deberían introducirse modificaciones en los instrumentos principales, con el fin de reducir al máximo el costo de información.

Entre los mecanismos para reducir el sesgo antiexportador que caen más directamente dentro de la esfera de decisión de las entidades vinculadas a la promoción de exportaciones, cabe destacar aquellos que permiten a los exportadores el acceso a insumos

de precio y calidad competitivos. Si bien no son en sí instrumentos de promoción de las exportaciones, tienen influencia en tal sentido, en la medida en que se orientan a obliterar algunas de las fuentes del sesgo antiexportador. Entre los principales instrumentos de política para facilitar ese acceso deben ser mencionados los sistemas de reintegro y la suspensión de aranceles para exportadores.

En efecto, para que éstos tengan acceso a insumos competitivos, es indispensable contar con un sistema de reintegro que les permita recuperar los aranceles pagados por insumos importados. Contrariamente a lo que suele afirmarse, éste no es un instrumento de promoción de exportaciones, aunque debe asegurarse que opere auténticamente como reembolso de derechos aduaneros y no como una subvención a las exportaciones (véase el capítulo VIII). Simplemente es una modalidad que evita a las exportaciones pagar aranceles dos veces, es decir, en el país de origen y en el país de destino, a la vez que atenúa el sesgo antiexportador.

Sin embargo, este instrumento debe funcionar de manera rápida y simple, y los trámites pertinentes deben reducirse al máximo. El exportador debe saber con certeza cuáles son las condiciones que ha de llenar para beneficiarse de este instrumento. Hay que evitar la utilización de los fondos asignados al reintegro para resolver problemas coyunturales de índole fiscal, tal como ha ocurrido con frecuencia en la región. Por último, es necesario implantar mecanismos que permitan la recuperación de aranceles y de otros impuestos que gravan a los exportadores indirectos (es decir, a aquellas empresas que venden insumos a los exportadores directos), como ya está sucediendo, por ejemplo en México. Estos mecanismos son indispensables para fortalecer el eslabonamiento ascendente de las exportaciones y para aumentar el efecto del crecimiento exportador sobre la economía nacional en su conjunto.

Además, para inducir a un mayor número de empresas a dedicarse en forma permanente a la exportación, en vez de hacerlo sólo de manera ocasional, es necesario disponer de un sistema de

suspensión temporal de aranceles, en virtud del cual las empresas no deban pagar aranceles sobre los insumos importados para fabricar productos de exportación. Esto es particularmente importante para las compañías pequeñas y medianas, que por lo general enfrentan restricciones en cuanto a capital de trabajo. Las ventajas que presenta la suspensión temporal de aranceles por sobre el reintegro son aún mayores en países con tasas elevadas de inflación o donde existe incertidumbre en cuanto al tipo de cambio. De hecho, el éxito exportador de los países del sudeste asiático (Rhee, 1985), así como de México, es atribuible en buena medida a los sistemas de suspensión temporal de aranceles.¹⁶⁷

Sin embargo, el establecimiento de este sistema exige que el Estado pueda ejercer una fiscalización rigurosa, con el fin de impedir que haya abusos (por ejemplo, que las empresas utilicen insumos importados al amparo de este instrumento para fabricar bienes destinados al mercado interno). Por otra parte, el acceso a este instrumento debería ser lo más automático posible y la discrecionalidad de su concesión debe reducirse al máximo. Las empresas que exportan regularmente deberían poder cumplir las formalidades de manera expedita. De todo ello resultaría, como se advierte en México, donde se exigen menos trámites que en otras naciones para la utilización del sistema, que una mayor proporción de empresas se acogerían a sus beneficios.

En suma, la simplificación de los trámites de exportación y el establecimiento de sistemas eficientes de reintegro y de suspensión de aranceles, tanto para exportadores directos como indirectos, pueden ayudar a reducir de manera considerable el sesgo antiexportador en todos los países.

Sin embargo, si un país desea hacer un mayor esfuerzo de fomento exportador, debería considerar dos tipos de políticas: primero, políticas de desarrollo productivo, que propician un aumento de la productividad de las empresas y una mejora de la oferta exportable, factores que constituyen a su vez, en el largo plazo, la mejor manera de asegurar una capacidad de exportación permanente. Un indicador de la importancia de estas políticas es la decisión del Gobierno de Chile de darles prioridad a estos instrumentos en el marco de su nuevo diseño de las políticas de competitividad (Macario, 1998b). A la vez, la aplicación de las nuevas normas de la OMC, que regulan las subvenciones de exportación recurribles y no recurribles, contribuirá también a que las políticas de desarrollo productivo tengan una importancia creciente (véase el capítulo VIII). Sin embargo, como estas políticas no pertenecen específicamente al ámbito de las políticas de promoción de exportaciones, tampoco se tratarán en esta sección.¹⁶⁸ El segundo tipo de políticas son las de promoción de exportaciones propiamente tales, las cuales se describen a continuación.

C. POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Conviene recordar que los programas de apoyo en las áreas que se analizarán en esta sección pueden ser administrados directamente por el sector público, o,

como ocurre en algunos países en la región, por entidades gremiales o del sector privado que ganan licitaciones para la gestión de los fondos asignados a

¹⁶⁷ La suspensión temporal de aranceles es compatible con las normas de la OMC, dado que no constituye una subvención a las exportaciones, sino una exención de impuestos que tiene por fin evitar la doble tributación.

¹⁶⁸ Para una discusión detallada de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe, véanse Peres (1997) y Ramos (1997).

este propósito. Cualquiera que sea el arreglo institucional que se estime conveniente en función de la capacidad institucional de los organismos del sector

público, de las entidades gremiales o del sector privado, es clave que los exportadores reciban apoyo en los aspectos que se presentan a continuación.

1. Información

Conseguir la información necesaria para vender en el extranjero es indispensable para un empresario que pretende incursionar en ese terreno. En primer lugar, necesita obtener información sobre cuáles son los trámites de exportación en su propio país, así como acerca de los instrumentos de fomento de las exportaciones. En seguida necesitará información sobre los mercados potenciales en el extranjero, sobre las barreras arancelarias y no arancelarias existentes en esos países, acerca de los requisitos que deben cumplir los productos para entrar a esos mercados, sobre precios, contactos de exportación, así como sobre canales de distribución, legislación en el país de destino, modalidades de pago, y así sucesivamente. Esta información debe ser permanentemente actualizada, debido a los cambios frecuentes que experimentan estos parámetros, particularmente como resultado del gran número de acuerdos comerciales que se están suscribiendo en la región y en el mundo.

Los países de la región donde se ha facilitado el acceso a la información actualizada sobre los mercados externos son también aquellos en que más ha aumentado el número de empresas exportadoras. El Gobierno de México, por intermedio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y del Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), y el Gobierno de Chile, por conducto de la Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) y de la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA), han asignado al suministro de información un papel clave en sus políticas de fomento exportador. En cambio, en otros países de la región es prácticamente imposible obtener un mínimo de información sobre mercados externos, sea en organismos públicos o en entidades gremiales. En estos países, las empresas tienen que ocuparse individualmente de conseguir los antecedentes que necesitan para comenzar a exportar (véase el capítulo VIII).

2. Apoyo para participación en ferias

La participación en ferias es útil para los empresarios que desean exportar, porque les permite exhibir sus productos y conseguir contratos. Además, incluso para aquellas empresas que no presentan sus productos, las ferias ofrecen una buena oportunidad para establecer contactos, conseguir información sobre las tendencias vigentes en los mercados internacionales y también sobre las innovaciones más recientes en cuanto a técnicas de producción.

El apoyo estatal para la participación en ferias ha sido frecuentemente utilizado en la región para fomentar las exportaciones. No obstante, la experiencia demuestra que a veces esta modalidad no ha dado resultados positivos, debido a la falta de información específica sobre las características de la feria en sí. Por ejemplo, en el mundo hay numerosas ferias de la industria del calzado. Algunas de ellas están dedicadas a la contratación de grandes volúmenes de producción para las cadenas de tiendas

de departamento de los Estados Unidos, por lo cual no siempre constituyen buenas oportunidades para los empresarios que producen en pequeña cantidad. Por lo tanto, es importante asegurarse de que el apoyo financiero estatal esté bien orientado, de modo que los empresarios favorecidos vayan a ferias acordes con su producto específico, a fin de evitar el despilfarro de recursos públicos y la consiguiente pérdida de tiempo del empresario.

Una manera de resguardarse de este riesgo y de potenciar el uso de los fondos públicos ha sido la de organizar ferias por rubros en el propio país, con el fin de presentarles una gran variedad de productos nacionales a los compradores internacionales. Esta modalidad –utilizada, por ejemplo, en Colombia– ha dado resultados muy positivos para sus participantes,

pues ha permitido a un número elevado de empresarios tener una primera experiencia exportadora.

Una de las prácticas más recientes al respecto, la de apoyar con mayor énfasis a empresarios agrupados por rubro, también ha demostrado particular eficacia, pues, además de los restantes beneficios de la participación en ferias, estimula la interacción y la colaboración entre los empresarios que viajan juntos. Ejemplo de ello son los comités de empresas organizados en Chile por diversas operaciones empresariales y por PROCHILE, así como las unidades exportadoras existentes en Colombia. Además, en estos casos es posible aprovechar el viaje para realizar misiones tecnológicas, es decir, visitar industrias cuya tecnología y organización productiva puedan ofrecer enseñanzas a tales empresarios (Ramos, 1997).

3. Financiamiento y seguro para la exportación

El apoyo financiero para la exportación es un elemento clave de una política de promoción de exportaciones. En efecto, el poder ofrecer a los eventuales compradores condiciones de financiamiento comparables a las que ofrecen empresas de otros países es decisivo para obtener contratos de exportación. De hecho, una de las razones por las cuales las empresas de la región a veces no se los adjudican es la incapacidad de facilitar financiamiento a los importadores. Mientras en algunos países de la región, como Brasil, Chile, Colombia y México, las empresas exportadoras reciben apoyo financiero, público o privado, en la mayoría de los países restantes las agencias de financiamiento, cuando existen, no tienen en la práctica impacto alguno en las exportaciones.

Esa incapacidad se vuelve aún más perjudicial en ciertos países, en los cuales la mayoría de las empresas ni siquiera tienen acceso a préstamos de largo plazo para sus ventas en el mercado interno, debido a un desarrollo insuficiente del mercado de capitales. Es

evidente que si las compañías tienen dificultades para conseguir financiamiento para sus actividades nacionales, se enfrentarán a dificultades aún mayores en lo concerniente a préstamos de exportación, dado que en caso de no pago no pueden embargarse los bienes del comprador.

Conviene precisar que este apoyo no significa que los créditos deban estar subvencionados, lo cual quebrantaría las normas de la OMC y sería inaceptable desde el punto de vista de una asignación correcta de los recursos públicos. Lo que sí debe asegurarse es que los exportadores tengan acceso a préstamos en la forma de capital de trabajo y de crédito para los compradores, a tasas competitivas en el plano internacional. Más que las tasas en sí, mientras estén dentro de un rango razonable, el principal problema de los exportadores de la región es el acceso al crédito de exportación. Esto es particularmente cierto por lo que respecta a las medianas y pequeñas empresas, ya que las grandes tienen mayores posibilidades de obtener crédito, sea en el país o en el exterior. El

otorgamiento de estos créditos puede ajustarse a diversas modalidades, desde el financiamiento por medio de un gran banco público orientado específicamente a ese propósito, como en el caso del BANCOMEXT, hasta la licitación de fondos a la banca privada, que es la que se relaciona directamente con los exportadores, como en el caso de Chile.

Asimismo, es importante que haya mecanismos para asegurar las exportaciones, tanto contra el riesgo político como el riesgo comercial. El costo implícito en la obtención de la información necesaria para asegurar las exportaciones podría ser parcialmente cubierto merced a una mayor colaboración entre las agencias de seguro de exportación de la región.

4. Programas específicos de promoción de exportaciones

Si un gobierno desea incrementar el apoyo a las exportaciones, puede tomar en consideración las diferentes opciones que se presentan a continuación. Sin embargo, cabe señalar que ningún programa específico, por eficiente que sea, podrá compensar las deficiencias en la aplicación de las políticas anteriormente descritas. Las propuestas que se indican aquí deben considerarse como opciones adicionales, una vez que se han cubierto satisfactoriamente las áreas antes mencionadas.

La primera opción está constituida por un conjunto de medidas tendientes a simplificar aún más los trámites de exportación. Ejemplo de ello es el Programa de Concertación con Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), el cual permite a las empresas mexicanas que exportan grandes volúmenes o una proporción considerable de su producción beneficiarse de trámites simplificados para llevar a cabo sus operaciones.

Otra opción en el mismo sentido sería la de establecer un programa para asesorar a las empresas pequeñas y medianas en los trámites necesarios para exportar sus primeras partidas. Esto puede ser particularmente útil en aquellos países que, debido a la necesidad de compatibilizar sus instrumentos con las normas de la OMC, tendrán que reemplazar las subvenciones a la exportación por el reintegro de aranceles. En efecto, lo más probable es que las empresas medianas y pequeñas tengan mayores problemas que las grandes para aprender a presentar

la información necesaria para la aprobación del reintegro.

Más directamente dentro del ámbito de las instituciones de promoción de exportaciones, una nueva línea de actividades, que está cobrando creciente importancia, consiste en ayudar a las empresas exportadoras a lograr una presencia permanente en el exterior. Hay varias modalidades al respecto. Las empresas colombianas, por ejemplo, pueden apoyarse en la red de oficinas que la Promotora de Exportaciones (PROEXPORT) ha montado en el extranjero, como ocurre también con las empresas mexicanas y el BANCOMEXT. Otra opción es la de PROCHILE, que está ofreciendo crédito y asistencia técnica para que diversas asociaciones de empresas, organizadas por rubro, instalen oficinas en el extranjero.

Por otra parte, como se analizará en el capítulo VIII, aunque las nuevas reglas que rigen el comercio internacional en el marco de la OMC restringen la mayoría de las subvenciones a la exportación, aún es posible establecer programas de fomento exportador. En efecto, las subvenciones horizontales destinadas a dar apoyo, sea de tipo precompetitivo, sea a regiones desfavorecidas con respecto al promedio nacional, no son recurribles, ni tampoco lo son cuando están destinadas a la incorporación de tecnologías que resguardan el medio ambiente.

Además, aún es posible, al amparo de la cláusula *de minimis*, llevar a cabo algunos proyectos

específicamente orientados a la exportación. Conforme a esta cláusula, en efecto, se suspenderán las investigaciones en materia de derechos compensatorios en contra de un país en desarrollo miembro de la OMC si la subvención a la exportación del producto no excede el 2% del valor unitario de éste. Lo mismo sucederá si el volumen de las importaciones subvencionadas representa menos del 4% de las importaciones totales de ese producto en el país importador, salvo que el conjunto de las importaciones de tal producto en el país importador originadas en países en desarrollo representen más del 9% de las importaciones totales de ese bien en el país importador (GATT, 1994; Tussie, 1997).

Dado este margen de maniobra, es posible diseñar mecanismos destinados a apoyar, con montos reducidos, las exportaciones pioneras (de nuevos productos o a nuevos mercados). Además, sería posible montar pequeños proyectos en diversas ramas productivas que se estime tengan potencial exportador, con el fin de crear empresas que tengan un efecto de demostración en cuanto a la introducción de nuevos productos de exportación, como sucedió con la Fundación Chile, que impulsó las exportaciones de salmón en los años ochenta.

En el caso de que se decida llevar adelante estos programas, conviene asegurarse de que se ajusten a los siguientes parámetros, es decir, que el apoyo sea:

i) moderado, con el fin de atraer empresas que estén dispuestas a compartir el costo del proyecto porque estiman que tiene altas probabilidades de éxito, y no simplemente empresas que pretendan beneficiarse de la subvención;

ii) focalizado en exportaciones a nuevos mercados o de nuevos productos, es decir, crear incentivos para

que las empresas den un salto cualitativo en su actividad exportadora;

iii) temporal, con un plazo de vencimiento relativamente corto fijado desde el inicio –por ejemplo, tres años–, con el propósito de que sea auténticamente un apoyo al esfuerzo inicial y no se convierta en una subvención permanente e indispensable para la supervivencia de la empresa o para la continuación de la actividad exportadora;

iv) evaluado por entidades independientes, a fin de poder modificarlo, si se estima necesario, o de abandonarlo en forma definitiva si no está dando resultados;

v) asignado y administrado conjuntamente por el Estado y el sector privado (por ejemplo, por cámaras de exportadores), o exclusivamente por entidades privadas mediante licitación abierta de fondos públicos;

vi) por último, deben ser estrictamente compatibles con las normas de la OMC.

Para concluir, corresponde volver a señalar la importancia que debe dárseles a la reducción del sesgo antiexportador y a la búsqueda de un régimen de libre comercio para las empresas nacionales, aspectos que deben ser prioritarios para un país que procura fomentar sus exportaciones. Ningún programa con las características aquí mencionadas puede contrarrestar en su totalidad el sesgo antiexportador que resulta de aplicar aranceles elevados con relación al promedio de los mercados más significativos, o de imponer otras cortapisas, como barreras paraarancelarias, obstáculos a las exportaciones, restricciones a la competencia en el mercado interno y un tipo de cambio apreciado.

Capítulo V

LA ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA EN LA DÉCADA DE 1990

En la década en curso, el comercio exterior latinoamericano se ha caracterizado por un crecimiento de las importaciones netamente superior al de las exportaciones, lo cual se ha traducido en una acumulación continua de déficit comerciales y de cuenta corriente. Entre 1990 y 1995, las exportaciones de la región, en volumen, crecieron a una tasa promedio inferior a 8% anual, mientras las importaciones lo hacían a una tasa anual cercana a 13% (CEPAL, 1998a, cuadro I.1, pp. 42 y 43). De los 16 países latinoamericanos aquí estudiados, solamente en Ecuador y Venezuela hubo superávit comerciales persistentes a lo largo de los últimos ocho años (véanse los cuadros V.1 y V.2).

En los años ochenta, y en medio de la crisis de liquidez internacional, los países de la región redujeron fuertemente sus importaciones, con vistas a mantener saldos comerciales positivos y hacer frente a los compromisos de la deuda externa. De ese modo, el ajuste recesivo se constituyó en un freno a las importaciones, lo cual se complementó con devaluaciones cambiarias y controles arancelarios y administrativos.¹⁶⁹ A fines de los años ochenta y principios de los noventa se eliminaron las severas restricciones que habían pesado sobre las importaciones, pero ello no se dejó sentir inmediatamente en el saldo

comercial, dada la coyuntura macroeconómica recesiva que se había mantenido en muchos países (véase el cuadro V.1).¹⁷⁰

Las importaciones han cumplido una función considerable en la reestructuración industrial latinoamericana, dado que los insumos y los bienes de capital importados permiten la adecuación tecnológica de la base industrial de la región. Así ha quedado demostrado en varios estudios, en los que se deja ver que la apertura comercial y el nuevo régimen de incentivos y regulaciones asociado a aquélla dieron impulso a un amplio proceso de reestructuración de la industria, proceso en que destacan los cambios en la especialización productiva de los países y la mayor utilización de insumos importados en la producción local, junto con las profundas transformaciones ocurridas en la estructura patrimonial de muchos sectores industriales en los que las empresas locales no pudieron competir con productos similares importados.

Por ejemplo, según un análisis reciente, la producción manufacturera de América Latina se reorientó hacia el sector de alimentos y el de productos básicos industriales, reduciéndose con ello la gravitación del complejo metalmeccánico y de las ramas de bienes de capital y de consumo duradero.

169 Entre 1980 y 1985, el PIB real creció en promedio 0.6% al año y las exportaciones 5.5%, mientras que las importaciones cayeron a una tasa media de 5.9% anual. Entre 1985 y 1990, el PIB creció en promedio 1.9% al año, las exportaciones 5.1% y las importaciones 6.4% (CEPAL, 1998a, pp. 42 y 43).

170 A principios de los años noventa, los países latinoamericanos completaron o profundizaron su proceso de apertura comercial, mediante una disminución radical de los niveles arancelarios y la dispersión de la protección efectiva (CEPAL, 1998a, cuadro V.1, p. 151).

Cuadro V.1
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL POR PAÍSES
 Y GRUPOS DE PAÍSES, 1965-1997**

(Millones de dólares)

	1965	1970	1980	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mercosur ^a										
y Chile	924.9	270.7	-8 773.4	18 375.5	10 026.2	4 567.0	-418.0	-9 103.4	-14 346.5	-18 358.4
Argentina	299.1	84.6	-2 520.1	8 274.9	-2 628.7	-3 658.5	-5 777.8	840.9	48.1	-4 086.3
Brasil	499.1	-105.9	-4 816.8	8 939.7	13 617.5	11 391.1	7 849.7	-7 590.3	-9 568.3	-12 596.3
Chile	83.7	303.5	-539.2	1 269.8	190.9	-1 473.2	-89.3	627.1	-1 830.8	-1 814.7
Paraguay	2.4	-11.2	-304.5	-389.9	-763.9	-962.8	-1 607.8	-2 216.6	-2 064.4	...
Uruguay	40.8	-0.4	-592.9	281.2	-389.7	-729.6	-792.8	-764.6	-931.1	-1 002.1
Comunidad										
Andina	1 460.8	1 847.2	9 245.3	14 430.4	1 188.2	259.1	3 680.8	1 439.6	9 145.9	15 224.5
Bolivia	-4.9	66.3	381.6	229.1	-338.2	-422.0	-177.3	-336.8	-514.1	-704.0
Colombia	85.6	-115.2	-717.6	1 176.5	231.8	-2 386.1	-3 056.8	-3 710.4	-2 379.1	-3 924.2
Ecuador	-33.1	-83.0	265.5	909.5	534.8	407.9	152.0	70.9	1 029.4	638.4
Perú	-52.5	422.7	692.2	678.8	-797.6	-1 097.0	-1 577.7	-2 607.1	-2 721.3	-2 443.4
Venezuela	1 465.7	1 556.5	8 623.7	11 436.5	1 557.3	3 756.4	8 340.7	8 023.0	13 731.0	...
México	-553.9	-1 255.3	-4 149.1	-3 309.0	-15 761.6	-13 355.6	-18 662.4	6 977.7	6 120.9	-1 948.0
MCCA ^b	-140.8	-138.9	-1 557.0	-2 498.9	-4 109.6	-4 615.1	-4 605.2	-5 064.2	-5 028.8	-5 330.8
Costa Rica	-66.4	-85.5	-564.9	-821.9	-961.9	-985.1	-784.9	-483.3	-766.4	...
El Salvador	-13.7	14.7	-255.8	-492.5	-982.3	-1 143.4	-1 448.9	-1 642.2	-1 646.5	-1 608.8
Guatemala	-43.2	5.9	-72.9	-485.8	-1 165.9	-1 329.4	-1 144.7	-1 356.9	-1 115.5	-1 507.9
Honduras	4.6	-50.9	-195.2	-388.9	-320.3	-641.4	-721.8	-1 072.6	-1 077.6	-1 402.0
Nicaragua	-22.1	-23.1	-468.0	-309.8	-679.3	-515.9	-504.9	-509.2	-422.9	-812.1
Total	1 691	724	-5 234	26 998	-8 657	-13 145	-20 005	-5 750	-4 109	-10 413

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial (véase nota n. 171).

^a Mercosur = Mercado Común del Sur.

^b MCCA = Mercado Común Centroamericano.

Asimismo, conforme al citado análisis, la industria dejó de exhibir el elevado grado de integración vertical presente en las décadas anteriores, pues ello había dejado de ser rentable a causa del menor costo que implicaba la importación de piezas, partes y subconjuntos. Vale decir, muchas empresas aumentaron significativamente el coeficiente de elementos importados en la producción de bienes de consumo o de capital, mediante la sustitución, por equivalentes importados, de partes y piezas que eran

producidas localmente, sea por la misma empresa o por otras empresas nacionales. Al mismo tiempo, en Argentina, Chile y México hubo una notoria retracción de la producción nacional en áreas con mayor valor agregado, ingeniería de planta y desarrollo tecnológico (Benavente y otros, 1996).

La apertura comercial, la baja del precio relativo de los bienes importados y el crecimiento experimentado por las economías latinoamericanas en los años noventa han traído consigo un aumento de

Cuadro V.2
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL POR PAÍSES
 Y GRUPOS DE PAÍSES, 1965-1997**
 (Como porcentaje del intercambio comercial)

	1965	1970	1980	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mercosur ^a										
y Chile	13.0	2.3	-11.4	20.2	9.1	3.7	-0.3	-5.0	-7.4	-8.5
Argentina	11.1	2.4	-13.6	50.4	-9.7	-12.2	-15.5	2.0	0.1	-7.2
Brasil	18.5	-1.9	-10.7	16.6	23.4	17.3	10.0	-7.6	-9.2	-10.7
Chile	6.5	14.0	-5.6	8.3	1.0	-7.5	-0.4	2.1	-5.8	-5.3
Paraguay	2.1	-8.0	-32.9	-16.9	-36.8	-39.9	-49.6	-54.7	-49.7	...
Uruguay	11.9	-0.1	-21.9	9.0	-10.7	-18.5	-17.2	-15.4	-16.3	-15.6
Comunidad										
Andina	20.1	20.7	18.2	29.4	2.2	0.4	5.7	1.9	11.4	20.1
Bolivia	-1.9	17.2	22.6	14.2	-18.1	-22.3	-8.1	-13.8	-19.1	-23.3
Colombia	8.6	-7.3	-8.3	9.5	1.7	-13.8	-14.7	-15.4	-9.8	-14.6
Ecuador	-11.2	-17.9	5.7	20.1	9.7	7.4	2.1	0.8	12.1	6.6
Perú	-3.8	25.4	11.9	11.4	-11.2	-14.9	-16.3	-20.8	-20.7	-16.7
Venezuela	33.9	32.2	28.8	46.4	5.8	14.3	34.2	27.1	43.5	...
México	-21.6	-34.2	-11.8	-5.9	-14.6	-11.4	-13.4	4.6	3.3	-0.9
MCCA ^b	-8.6	-6.0	-14.8	-24.2	-30.7	-32.0	-29.5	-27.2	-25.5	-33.1
Costa Rica	-22.9	-15.6	-21.5	-22.0	-20.9	-20.2	-15.0	-8.2	-12.1	...
El Salvador	-3.5	3.3	-15.1	-37.6	-46.9	-44.4	-47.1	-45.5	-44.6	-37.3
Guatemala	-10.4	1.0	-2.4	-17.3	-31.0	-33.2	-27.6	-26.0	-21.5	-24.3
Honduras	1.9	-13.0	-10.7	-26.0	-17.9	-32.6	-37.1	-45.0	-38.9	-40.4
Nicaragua	-7.4	-6.2	-36.1	-32.2	-59.9	-51.9	-42.1	-33.7	-24.5	-38.2
Total	9.1	2.7	-3.0	13.1	-3.0	-4.2	-5.5	-1.3	-0.9	-2.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Mercosur = Mercado Común del Sur.

^b MCCA = Mercado Común Centroamericano.

las importaciones de bienes de consumo y de capital. Esto último, al permitir la renovación del acervo de bienes de capital, ha significado desafíos y oportunidades al aparato productivo y exportador. Y si bien ciertos sectores y empresas de América Latina han sabido responder a los desafíos y beneficiarse de las oportunidades, no debe olvidarse que la mayor utilización de insumos importados torna más difícil ajustar los déficit de cuenta corriente sin perjudicar al mismo tiempo la producción y las exportaciones.

El propósito de este capítulo es describir la evolución que tuvieron entre 1990 y 1997 las importaciones de 16 países de América Latina para los cuales hay información sistemática. Asimismo, utilizando la metodología desarrollada por Guerrieri (1994), se examinarán los cambios en la especialización comercial de esos países.

Con excepción de México, los países fueron reunidos en tres grupos subregionales relativamente homogéneos: el primero corresponde a los países integrantes del Mercado Común del Sur (Mercosur) y

Chile; el segundo a los de la Comunidad Andina, y el tercero, a los integrantes del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Para la determinación de los productos se recurrió al Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL)¹⁷¹ de la CEPAL y a la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI). Posteriormente, los productos fueron clasificados de acuerdo con las categorías empíricas desarrolladas por la Unidad de Comercio Internacional de la CEPAL, basadas principalmente en Guerrieri (1990 y 1994) y Guerrieri y Milana (1990) (véanse las notas técnicas contenidas en CEPAL, 1996, pp. 217 a 225).

La taxonomía fue propuesta por Guerrieri (1990), sobre la base de un trabajo de Pavitt (1984), como una clasificación que permitiera analizar las relaciones

entre la capacitación tecnológica y el desempeño comercial de los países. La clasificación posterior de la CEPAL identifica cinco tipos de industrias: i) industria primaria, definida como el conjunto de ramas productoras de bienes agrícolas, mineros y energéticos que no pasan por un proceso ulterior de elaboración; ii) tradicional, constituida por las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, textiles, vestuario, cuero y calzados, madera, corcho, muebles, papel y cartón, metalmecánica y otras; iii) industrias con elevadas economías de escala y uso intensivo de recursos naturales, cuyos productos son también denominados semimanufacturas o productos básicos industriales; iv) la industria elaboradora de bienes duraderos, y v) la de bienes difusores de progreso técnico, entre los cuales figuran los bienes de capital y sus partes.

A. LA EVOLUCIÓN DE LOS SALDOS COMERCIALES DE AMÉRICA LATINA (1990-1997)

El comportamiento de los saldos comerciales del subgrupo formado por los países del Mercosur y Chile está en gran medida determinado por el peso relativo de Brasil, en el cual se mantuvo hasta 1994 un saldo positivo equivalente a cerca de 10% de su comercio total. La introducción, en 1994, del plan de estabilización monetaria (Plan Real) permitió una expansión de los ingresos y un aumento de las compras en general, mientras que la creciente sobrevaluación de la moneda nacional disminuyó el costo de los bienes importados. Inicialmente, en el período comprendido entre marzo y diciembre de 1994, el Gobierno de Brasil recurrió a la competencia externa para evitar el alza de los precios internos. El superávit comercial de 1994 se transformó primero en un déficit

equivalente a casi 8% del comercio del país, déficit que a pesar de los controles administrativos introducidos por el gobierno en los años siguientes, llegó a casi 11% en 1997 (véanse los cuadros V.1 y V.2).¹⁷²

En todos los países del grupo, con excepción de Paraguay, se registró a comienzos de la década un superávit comercial elevado, que en el caso de Argentina llegó a más del 50% de su comercio total. Posteriormente, desde 1992 a 1994, el saldo de Argentina fue negativo (entre 10% y 15% de su comercio total), pero el país volvió a acumular un pequeño saldo positivo en 1995 y 1996, en virtud principalmente del intercambio con su principal socio comercial, Brasil. Como puede advertirse en el cuadro

171 El BADECEL está basado en cintas de aduanas que son enviadas directamente por los países a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y después a la CEPAL. Son datos primarios que no son ajustados posteriormente, como sí lo hacen los bancos centrales u otras entidades encargadas de las estadísticas de comercio nacional. Existen por lo tanto discrepancias entre estos datos y las cifras de saldo comercial que manejan los gobiernos nacionales.

172 El valor relativo corresponde a $(X-M)/(X+M)$.

V.2, en Uruguay el saldo negativo se mantuvo por encima del 15% a partir de 1993, año en que llegó casi a 20%. Por su parte, en Chile hubo déficit superiores al 5% en 1996 y 1997.

En los promedios alcanzados en la Comunidad Andina influyó principalmente la situación de Ecuador y Venezuela, países en los cuales, como se dijo, se verificaron saldos positivos elevados en la década actual y en las anteriores. El comercio de los otros tres países registra déficit: en Bolivia, el saldo negativo fue equivalente a más de 22% de su comercio en 1993, para retroceder en 1994 y aumentar después gradualmente hasta superar el 23% en 1997. En Perú aumentó el déficit relativo desde 1992 en adelante, con un saldo negativo superior al 20% en 1995 y 1996, aunque disminuyó a cerca de 17% en 1997. En Colombia comenzaron a presentarse saldos negativos en 1993, que se mantuvieron en una cifra cercana a 15% de su comercio total en los años siguientes, con excepción de 1996 (año que fue también uno de bajo crecimiento de la economía colombiana).¹⁷³

Por su parte, México representa un caso excepcional a este respecto, dado que después de anotar entre 1992 y 1994 un déficit comercial cercano a 13%, logró un superávit de casi 5% en 1995. En 1996 el superávit se redujo a poco más de 3%, y en 1997 se registró un pequeño déficit. La relación especial con los Estados Unidos y los cambios que ello indujo en la estructura del comercio exterior de México explican no solamente la tendencia de la balanza comercial, sino también el impresionante aumento del valor del

comercio, con un incremento del peso relativo de la industria manufacturera en las exportaciones e importaciones del país. En 1997, las exportaciones mexicanas fueron superiores a 110 mil millones de dólares y representaron más de 38% del total de las exportaciones de la región.

Según diversos estudios, hubo un cambio radical en la estructura del comercio exterior mexicano, desde un patrón caracterizado por la exportación de materias primas y de algunos bienes de escaso valor agregado, hacia la participación predominante de manufacturas de alto valor agregado tanto en las importaciones como en las exportaciones. A partir de la liberalización comercial iniciada en 1985, se intensificó el incremento de las exportaciones de productos industriales, en especial los de mayor valor agregado, como los de las ramas de equipos y aparatos eléctricos y electrónicos, automóviles y sus partes, y bienes de capital (Salomón, 1997).¹⁷⁴

El comercio exterior de los países centroamericanos se ha caracterizado por un déficit comercial sostenido a lo largo de varias décadas, que se ha mantenido en los años noventa, a veces con un valor relativo mayor. En promedio, entre 1990 y 1996 el déficit comercial de estos países en relación con su comercio total fue desde un mínimo de 8% en Costa Rica, en 1995, hasta un máximo de 60% en Nicaragua, en 1992. En 1997, con excepción de Costa Rica, en todos los países del MCCA hubo saldos comerciales negativos, equivalentes a más de 24% de su comercio total.

173 En Colombia, la tasa de crecimiento promedio anual del producto interno bruto se situó cerca del 6% entre 1993 y 1995, y en 1996 disminuyó a 2.2% (CEPAL, 1998b, cuadro IV-1, p. 60).

174 En la presentación de los datos, el Banco de México desagrega el comercio exterior del país en exportaciones e importaciones de las empresas maquiladoras y del resto. En 1997, las maquiladoras aportaron 41% del valor de las exportaciones y 33% del valor de las importaciones. La operación de maquila generó un saldo positivo de casi 9 000 millones de dólares, que fue contrarrestado por un saldo negativo de casi el mismo monto del resto de la economía (Banco de México, 1998, cuadro IV-2).

B. COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES INDUSTRIALIZADOS

Si se excluye el petróleo y sus derivados del total de las importaciones latinoamericanas, se advierte que

éstas están compuestas en forma preponderante por productos industrializados (véase el cuadro V.3).

Cuadro V.3
AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LOS BIENES INDUSTRIALIZADOS EN LAS IMPORTACIONES^a POR PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES, 1965-1997
(Porcentajes)

	1965	1970	1980	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mercosur ^b										
y Chile	81.2	88.3	87.6	91.5	92.8	93.5	93.7	93.7	92.5	93.3
Argentina	85.8	90.3	94.0	90.1	96.2	96.5	96.9	95.8	95.9	95.3
Brasil	76.1	87.8	83.6	89.7	88.8	90.8	91.3	92.7	90.3	91.8
Chile	81.4	86.3	85.6	95.5	94.2	94.3	93.7	93.7	94.4	95.2
Paraguay	87.2	90.5	96.6	99.1	97.6	97.9	96.9	96.9	94.4	...
Uruguay	74.9	85.3	88.9	91.9	92.4	94.7	93.3	93.1	93.3	94.4
Comunidad										
Andina	90.1	91.4	91.9	92.3	92.7	93.5	93.4	91.2	91.6	92.2
Bolivia	96.3	96.2	92.9	95.5	95.0	94.9	93.2	93.7	93.5	95.4
Colombia	87.3	92.7	91.0	92.8	89.3	94.1	93.8	88.7	91.3	90.8
Ecuador	92.3	94.8	94.7	93.4	97.3	95.0	96.1	94.6	93.1	94.4
Perú	88.3	86.3	87.6	90.0	89.2	90.7	91.7	92.7	92.1	92.9
Venezuela	91.0	91.7	92.7	92.0	94.5	93.5	92.6	91.8	90.9	...
México	92.3	90.6	86.4	91.6	94.5	95.0	84.9	88.7	91.6	91.8
MCCA ^c	92.0	92.4	90.9	88.8	90.7	94.2	93.7	94.5	91.5	93.7
Costa Rica	95.8	91.0	88.6	80.2	83.1	92.8	92.9	92.4	86.6	...
El Salvador	88.1	91.1	88.0	92.4	93.0	95.7	93.2	95.1	93.1	93.0
Guatemala	91.8	92.6	93.8	95.4	96.0	95.4	95.1	95.7	93.3	94.9
Honduras	94.7	94.8	94.0	95.0	94.2	94.5	94.5	95.5	93.9	91.8
Nicaragua	91.0	92.9	89.7	90.0	92.7	91.6	92.8	94.3	93.6	95.5
Total	87.7	90.0	88.7	91.5	93.4	94.2	89.9	91.6	92.0	92.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Excluidas las importaciones de petróleo.

^b Mercosur = Mercado Común del Sur.

^c MCCA = Mercado Común Centroamericano.

1. Bienes tradicionales

La categoría de bienes tradicionales engloba tanto los bienes de consumo final de las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, muebles, artículos de cuero, y otros productos semejantes, como los insumos utilizados en las mismas industrias (por ejemplo, telas, hilados e hilos, cuero, madera). Las importaciones latinoamericanas de estos productos han mostrado un comportamiento variable en el curso de los años noventa, aunque en promedio registraron un

incremento en relación con el total de bienes industrializados importados (véase el cuadro V.4).

En el grupo compuesto por los países del Mercosur y Chile, la participación de los bienes tradicionales, que no superaba el 15% de las importaciones en las décadas anteriores, aumentó gradualmente a lo largo de los años noventa, hasta alcanzar casi el 20% en 1995. Los mayores coeficientes de bienes tradicionales se encuentran en

Cuadro V.4

AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LOS BIENES TRADICIONALES EN LAS IMPORTACIONES DE BIENES INDUSTRIALIZADOS, POR PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES, 1965-1997

(Porcentajes)

	1965	1970	1980	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mercosur ^a										
y Chile	15.5	12.4	15.3	16.4	17.7	18.6	18.5	19.8	19.2	17.4
Argentina	14.0	13.2	19.0	11.0	19.8	19.5	18.5	18.8	17.8	17.7
Brasil	9.6	9.3	8.3	16.8	13.4	15.7	16.1	18.5	17.3	15.2
Chile	24.9	17.6	28.3	16.7	20.7	21.3	21.3	21.7	22.6	22.8
Paraguay	23.1	31.9	21.5	22.7	25.6	25.7	28.4	32.5	33.9
Uruguay	22.6	15.2	16.3	17.8	20.9	23.9	25.0	27.0	27.3	27.3
Comunidad										
Andina	21.4	17.2	18.4	13.9	17.4	17.2	17.6	19.2	20.3	18.9
Bolivia	37.1	32.5	25.2	21.6	21.5	18.4	20.1	18.1	18.5	15.5
Colombia	9.1	11.4	12.3	8.3	13.2	13.1	14.1	16.1	17.3	17.6
Ecuador	22.7	14.2	12.2	11.1	16.7	14.9	15.3	15.5	18.6	18.5
Perú	22.2	20.9	17.9	23.8	23.5	23.6	22.8	21.1	24.2	22.4
Venezuela	23.1	17.8	22.0	15.0	17.7	19.1	20.0	23.3	22.7
México	11.3	13.5	15.5	23.1	25.5	25.9	29.1	26.3	24.9	25.0
MCCA ^b	34.4	33.7	27.8	22.6	24.9	24.4	25.8	25.6	26.7	29.7
Costa Rica	31.1	30.8	24.9	22.1	23.7	23.5	24.3	23.5	23.7
El Salvador	34.0	35.4	39.2	24.1	25.1	25.6	26.7	27.5	28.8	29.6
Guatemala	35.2	34.6	22.0	19.6	21.5	21.4	24.7	23.3	23.8	26.0
Honduras	41.1	36.6	25.7	24.0	26.3	26.0	26.6	27.9	31.0	34.5
Nicaragua	32.1	32.0	35.4	28.0	36.6	33.4	31.4	30.8	30.9	31.3
Total	19.0	16.1	17.1	18.7	21.5	21.7	23.0	22.2	21.9	21.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Mercosur = Mercado Común del Sur.

^b MCCA = Mercado Común Centroamericano.

Chile, Paraguay y Uruguay, aunque la participación de tales productos en las importaciones brasileñas de manufacturas, que anteriormente no superaba el 10%, llegó a más del 18% en 1995. Las importaciones de bienes tradicionales representaban en los años sesenta una proporción pequeña de las importaciones industriales totales de los países más desarrollados, como Argentina (donde alcanzaban un promedio cercano a 14%), Brasil (9.6%), Colombia (9.1%) y México (11.3%). En Chile el coeficiente llegaba a casi 25% en 1965, disminuyó a cerca de 18% en 1970, aumentó a 28% en 1980, volvió a disminuir en 1990 (a menos de 17%), y se elevó a un promedio de 22% en los años siguientes.

Varios estudios sectoriales han confirmado la gravitación que tienen las importaciones de bienes tradicionales en la producción de Chile. Meller y Donoso (1998) analizan la relación entre importaciones y consumo aparente en varias industrias chilenas. De acuerdo con sus estimaciones, entre 1990 y el período 1995-1996, el coeficiente pasó de 17% a 30% en la industria textil; de 10% a 35% en la industria del vestuario, y de 2% a 19% en la del calzado. Conforme a un estudio similar hecho en Brasil, en el sector de hilados y telas de fibras artificiales y sintéticas el coeficiente aumentó de 1.6% en 1990 a 17% en 1995, para disminuir a 9.5% en 1996; en el sector de hilados y telas de fibras naturales, aumentó de 3.9% en 1990 a 15.9% en 1996; y en

calzados, subió de 0.7% a 6.7% entre 1990 y 1996 (Moreira y Correa, 1997, cuadro 2, p. 75).

Según se puede ver en el cuadro V.4, también en el comercio exterior de los países de la Comunidad Andina se verificó a lo largo de la década un crecimiento persistente de la participación de los bienes tradicionales en el total de las importaciones industriales. En 1996, en Bolivia, Colombia y Ecuador se alcanzaron coeficientes de entre 17% y 18%, y de entre 23% y 24% en Perú y Venezuela.

En México, el coeficiente de participación de los bienes tradicionales ha sido superior al 25% en los años noventa, con un máximo de 29.1% en 1994. Estos valores contrastan con los de las décadas anteriores, en que el coeficiente fluctuaba entre 11% y poco más de 15%.

También en los países centroamericanos se registraron cambios apreciables en la composición de las importaciones de bienes tradicionales. Entre 1965 y 1990, hubo en todos ellos una disminución de la participación de éstas: en Costa Rica, de 31% a 22%; en El Salvador, de 34% a 24%; en Guatemala, de 35% a 20%; en Honduras, de 41% a 24%, y en Nicaragua, de 32% a 28% (aunque en El Salvador y Nicaragua se incrementó en 1980). Sin embargo, a lo largo de la presente década los coeficientes volvieron a elevarse, hasta llegar en 1997 a un promedio de casi 30% (véase el cuadro V.4).

2. Bienes con elevadas economías de escala

Figuran en esta categoría los bienes que presentan elevadas economías de escala en su producción y alta densidad de recursos naturales y que se destinan principalmente al consumo intermedio.¹⁷⁵ En prácticamente todos los países estudiados disminuyó en forma gradual y constante la participación de estos

bienes dentro del total de importaciones de productos industrializados. La baja fue especialmente notoria en el grupo formado por los países integrantes del Mercosur y Chile (aunque este último constituye precisamente una excepción al respecto, pues no se registraron en él grandes variaciones). En efecto,

175 Por ejemplo, papel, productos químicos, caucho, cerámica y materiales de construcción, y metales de base, como hierro en bruto y lingotes de hierro o de acero.

como se advierte en el cuadro V.5, las importaciones correspondientes tuvieron en los últimos años una caída con respecto a los elevados valores del período 1965-1970 (40% en promedio) y de comienzos de los años noventa (32%). Lo mismo vale en lo concerniente a México.

Por su parte, las importaciones de los países de la Comunidad Andina tuvieron una evolución menos accidentada, pues aunque en los años noventa se

registró una baja del valor promedio (de 38% a 31%), el coeficiente de 1997 es similar al de las décadas anteriores. Distinto ha sido el comportamiento de las importaciones de estos bienes en lo que respecta al subgrupo de los países centroamericanos: empezaron la década con coeficientes elevados, superiores al 40% (con excepción de Nicaragua), para bajar a niveles cercanos al 36%, pero superiores a los presentes entre 1965 y 1970.

Cuadro V.5
AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LOS BIENES CON ELEVADAS ECONOMÍAS DE ESCALA
EN LAS IMPORTACIONES DE BIENES INDUSTRIALIZADOS, POR PAÍSES
Y GRUPOS DE PAÍSES, 1965-1997

(Porcentajes)

	1965	1970	1980	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mercosur ^a										
y Chile	43.9	39.5	36.1	32.3	28.8	28.8	26.6	28.4	27.8	26.5
Argentina	49.2	46.5	27.8	44.0	24.2	21.9	21.4	28.0	27.4	24.8
Brasil	50.3	40.0	47.1	32.6	35.4	36.6	31.4	30.2	29.7	28.4
Chile	26.7	26.4	20.6	26.1	25.2	23.6	23.9	25.2	23.5	22.9
Paraguay	30.6	20.2	31.1	21.0	23.2	23.2	20.7	17.7	21.3	...
Uruguay	38.1	38.8	33.5	38.1	27.6	27.2	29.6	27.0	28.6	26.6
Comunidad										
Andina	26.3	30.1	31.3	38.2	29.9	27.3	28.7	32.5	30.9	31.0
Bolivia	21.8	23.7	25.6	24.8	24.3	26.2	28.0	27.7	24.2	28.2
Colombia	34.6	33.6	41.8	45.6	44.3	32.4	30.5	35.6	33.9	32.1
Ecuador	30.1	39.5	31.0	41.9	30.9	26.7	28.7	35.0	34.2	35.2
Perú	27.0	33.2	32.2	33.5	28.9	29.8	28.1	28.7	26.9	27.1
Venezuela	23.5	26.3	27.1	34.0	23.3	22.1	26.3	30.7	29.5	...
México	28.0	25.1	29.6	23.7	18.4	17.9	19.4	20.1	19.3	19.8
MCCA ^b	28.8	29.9	38.8	41.4	36.1	33.7	34.0	35.8	36.0	32.6
Costa Rica	33.6	32.1	39.9	42.1	38.3	34.7	36.5	39.6	38.1	...
El Salvador	27.7	31.6	33.2	43.7	34.9	30.8	30.5	31.7	33.7	33.1
Guatemala	27.5	30.6	46.5	44.5	38.0	34.1	34.7	36.9	37.0	34.4
Honduras	27.0	25.3	31.4	40.8	38.3	39.3	36.6	35.7	38.1	31.6
Nicaragua	27.4	28.9	36.9	26.2	23.0	24.2	27.2	31.0	28.0	28.3
Total	32.6	33.1	33.3	31.1	24.8	24.2	24.5	26.8	25.5	24.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Mercosur = Mercado Común del Sur.

^b MCCA = Mercado Común Centroamericano.

3. Bienes duraderos

La categoría bienes duraderos comprende esencialmente productos de consumo final: electrodomésticos, artículos electrónicos y vehículos (pero no sus partes y motores). En general, las importaciones correspondientes aumentaron después de la liberalización comercial, principalmente debido a que existía una demanda reprimida a causa de los controles administrativos y los elevados aranceles aplicados por los gobiernos.

En el grupo compuesto por los países del Mercosur y Chile, el coeficiente promedio de las

importaciones de bienes duraderos dentro de las importaciones de productos industrializados aumentó de 10% a cerca de 17% entre 1990 y 1994, pero retrocedió a 15% en 1996 y 1997. El mayor aumento relativo tuvo lugar en Brasil, donde el coeficiente osciló en general entre 4% y 5.5% a lo largo del período 1965-1990, aumentó a casi 8% en 1992 y a 15% en 1995, para bajar a 11% en 1996 y 12% en 1997, después que se impusieron aranceles elevados y otros controles internos con vistas a disminuir las

Cuadro V.6

AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LOS BIENES DURADEROS EN LAS IMPORTACIONES DE BIENES INDUSTRIALIZADOS, POR PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES, 1965-1997

(Porcentajes)

	1965	1970	1980	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mercosur ^a										
y Chile	10.5	8.6	11.4	9.6	16.2	16.6	17.0	16.0	14.2	14.9
Argentina	12.8	5.4	15.2	9.9	20.8	20.6	20.3	14.4	16.5	18.5
Brasil	5.4	7.6	4.0	5.5	7.9	11.4	13.5	15.0	11.3	12.0
Chile	11.7	15.2	23.1	14.5	20.5	18.5	17.5	18.7	19.1	18.2
Paraguay	15.1	15.6	17.3	31.6	25.4	24.8	24.0	25.8	18.2	...
Uruguay	15.1	16.2	21.2	14.4	27.4	24.1	20.9	18.8	15.1	16.5
Comunidad										
Andina	15.7	14.4	15.3	9.5	17.1	19.2	19.3	14.4	12.3	12.6
Bolivia	13.1	12.5	14.9	20.4	18.9	17.2	23.5	18.8	16.7	20.9
Colombia	11.6	15.0	13.6	8.5	8.3	20.0	18.5	10.9	10.2	11.2
Ecuador	15.0	13.0	17.5	9.8	18.4	21.0	28.3	19.5	15.7	13.7
Perú	16.9	10.6	13.0	8.3	19.8	14.5	18.3	17.6	13.0	12.5
Venezuela	16.7	15.8	16.1	9.4	20.2	19.9	16.3	14.0	12.6	...
México	17.0	15.4	15.9	17.1	17.3	17.1	8.7	9.3	11.3	11.5
MCCA ^b	10.7	10.3	8.5	10.6	12.6	14.8	14.5	13.5	12.5	12.3
Costa Rica	9.1	11.0	9.2	9.1	12.3	13.6	13.7	10.7	12.6	...
El Salvador	10.4	9.2	4.5	9.7	13.8	15.7	15.9	15.8	11.9	11.2
Guatemala	11.5	9.5	9.7	9.2	13.3	18.0	17.5	17.7	15.0	13.8
Honduras	10.7	12.0	11.4	11.0	10.9	11.3	10.8	9.5	10.0	11.5
Nicaragua	11.6	9.6	5.7	21.3	11.3	11.7	9.8	9.7	11.5	12.3
Total	13.7	11.7	13.4	12.4	16.6	17.2	13.9	13.3	12.7	13.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Mercosur = Mercado Común del Sur.

^b MCCA = Mercado Común Centroamericano.

importaciones de automóviles. En los demás países, el coeficiente se mantuvo alrededor de 18% entre 1965 y 1997 (véase el cuadro V.6).

En los países de la Comunidad Andina, el coeficiente de importación de bienes duraderos, de 9.5% en 1990, subió a 19% en 1994, para caer a alrededor de 12% en 1996 y 1997, nivel que está entre lo más bajos del período 1965-1997. En los países centroamericanos también se presentaron

coeficientes un poco más elevados en 1993 y en 1994, pero no se observan grandes alteraciones a lo largo de varias décadas.

México es el único país en que disminuyó el coeficiente de importación de bienes duraderos en el año de auge importador, 1994, hecho que se repitió en 1995. La participación respectiva en el comercio mexicano bajó de 17% en 1993 a 9% en 1994, y se mantuvo entre 11% y 11.5% en 1996 y 1997.

4. Bienes difusores de progreso técnico

La participación de los bienes difusores de progreso técnico (que corresponden básicamente a bienes de capital, partes y piezas) en las importaciones de bienes industrializados da muestras de notable estabilidad a lo largo de todo el lapso considerado. En la región en su conjunto la relación fluctuó entre 37% y 40% durante el período 1990-1997. Los mayores índices se dieron en los países industrialmente más avanzados, como Brasil y México, y los más bajos en los países centroamericanos (véase el cuadro V.7).

En el grupo de los países del Mercosur y Chile se observaron valores promedio superiores a los de la región en su conjunto, debido sobre todo a los altos

coeficientes de Argentina y Brasil y, en menor medida, de Chile, ya que en Paraguay y Uruguay la participación es inferior al 30%. En México hubo una participación creciente de estos bienes entre 1990 y 1997.

En los países de la Comunidad Andina, los coeficientes de importación de bienes difusores de progreso técnico muestran un nivel relativamente bajo, con excepción de Colombia y Venezuela, donde se registran valores más elevados. En Colombia, la participación correspondiente disminuyó entre 1990 y 1993, pero volvió a remontar (a 37% y 39%) en los años siguientes.

C. PATRONES DE ESPECIALIZACIÓN DEL COMERCIO LATINOAMERICANO

Para evaluar los padrones de especialización del comercio latinoamericano se utiliza aquí un indicador, elaborado por Guerrieri (1994), que mide la contribución relativa a la balanza comercial de varios grupos de productos –indicador de la contribución a la balanza comercial (ICBC). El valor positivo (o negativo) de este

indicador da cuenta de la presencia (o de la ausencia) de una ventaja comparativa (o una desventaja comparativa) en la misma categoría de productos.¹⁷⁶

Los países del Mercosur y Chile, junto con México, son los que muestran mayor variabilidad en

176 ICBC (indicador de la contribución a la balanza comercial) = $\{[(X_i - M_i)/(X + M)/2] - [(X - M)/(X + M)/2]\} * [(X_i + M_i)/(X + M)] * 100$ (Guerrieri, 1994, p. 201).

Cuadro V.7

**AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LOS BIENES DIFUSORES DE PROGRESO TÉCNICO
EN LAS IMPORTACIONES DE BIENES INDUSTRIALIZADOS, POR PAÍSES
Y GRUPOS DE PAÍSES, 1965-1997**

(Porcentajes)

	1965	1970	1980	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mercosur ^a										
y Chile	30.1	39.5	37.3	41.7	37.3	36.1	38.0	35.9	38.8	41.2
Argentina	24.0	34.9	38.0	35.1	35.3	38.0	39.8	38.8	38.2	39.1
Brasil	34.7	43.0	40.5	45.1	43.3	36.4	39.0	36.3	41.7	44.4
Chile	36.6	40.8	27.9	42.7	33.6	36.6	37.2	34.4	34.8	36.1
Paraguay	31.2	32.3	30.1	24.6	25.8	26.4	26.9	24.0	26.6	...
Uruguay	24.1	29.7	29.0	29.7	24.2	24.8	24.4	27.2	29.0	29.7
Comunidad										
Andina	36.6	38.3	35.0	38.4	35.6	36.3	34.4	34.0	36.5	37.5
Bolivia	28.0	31.2	34.2	33.2	35.3	38.2	28.4	35.4	40.5	35.5
Colombia	44.8	40.0	32.3	37.5	34.2	34.6	36.8	37.4	38.6	39.0
Ecuador	32.2	33.3	39.3	37.3	34.0	37.4	27.7	30.1	31.5	32.7
Perú	34.0	35.3	36.9	34.4	27.8	32.1	30.7	32.7	35.9	37.9
Venezuela	36.6	40.1	34.9	41.6	38.9	38.9	37.4	31.9	35.2	...
México	43.7	46.0	39.0	36.2	38.9	39.1	42.8	44.3	44.5	43.7
MCCA ^b	26.2	26.1	24.9	25.5	26.4	27.2	25.7	25.1	24.8	25.4
Costa Rica	26.2	26.1	26.1	26.7	25.7	28.2	25.6	26.2	25.6	...
El Salvador	27.9	23.8	23.1	22.6	26.2	27.9	26.8	25.0	25.6	26.1
Guatemala	25.8	25.3	21.8	26.7	27.1	26.5	23.0	22.1	24.2	25.8
Honduras	21.3	26.1	31.6	24.2	24.5	23.4	26.0	26.9	20.9	22.4
Nicaragua	28.9	29.5	22.0	24.5	29.0	30.8	31.6	28.5	29.6	28.1
Total	34.8	39.1	36.2	37.8	37.1	36.9	38.7	37.7	39.9	41.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^aMercosur = Mercado Común del Sur.

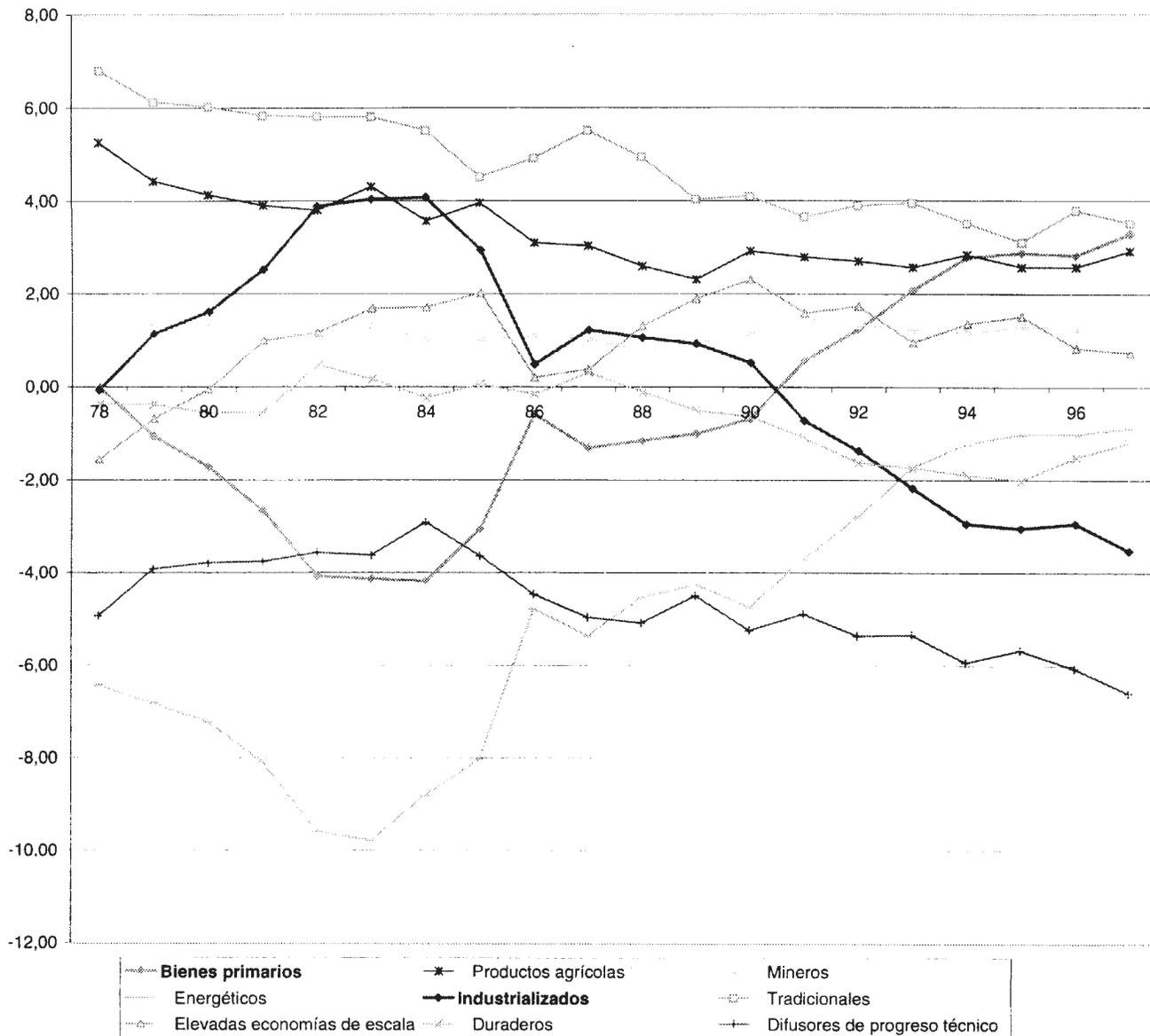
^bMCCA = Mercado Común Centroamericano.

los patrones de especialización en el período analizado. Inicialmente registraron una desventaja relativa en los bienes primarios, que obedeció principalmente al fuerte déficit comercial en el rubro energético que tuvieron estos países en los años de alza del precio del petróleo, déficit que no se vio contrarrestado por saldos positivos en los otros productos primarios. Al reducirse el déficit energético, emergió una ventaja en los productos agrícolas, positiva pero decreciente (véanse el gráfico V.1 y el cuadro V.8). Por su parte, los productos primarios

mineros mostraron una ventaja positiva relativamente constante.

Por otra parte, en estos países se alcanzaron ventajas positivas en los bienes industrializados, que sin embargo se volvieron negativas a lo largo de los años noventa. En este resultado promedio influyó fuertemente el aporte positivo de los bienes tradicionales, especialmente de alimentos, bebidas y tabaco, pero ese aporte tendió a reducirse con el tiempo. En los bienes industrializados con elevadas

Gráfico V.1
**ESPECIALIZACIÓN DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR^{a/} Y CHILE,
 1978-1997**



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.
 a/ Mercosur = Mercado Común del Sur.

economías de escala, como se dijo anteriormente, se registró una ventaja relativa, que se mantuvo principalmente merced al desempeño de Chile. Los mayores déficit se presentaron en los bienes duraderos y en los bienes difusores de progreso técnico.

Entre 1978 y 1997 no se observaron cambios significativos en la especialización comercial de los

países de la Comunidad Andina, que alcanzaron ventajas en los bienes primarios, principalmente en los primarios energéticos y, en menor medida, en los alimentos primarios y en los productos mineros primario, resultado que refleja la influencia de Ecuador y Venezuela en el promedio del grupo. Al mismo tiempo, se registró una fuerte desventaja en los

Cuadro V.8
ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR^a Y CHILE, 1978-1997

	1978- 1981	1982- 1985	1986- 1989	1990- 1993	1994- 1997
Bienes primarios	-1.4	-3.9	-1.0	0.8	2.9
Productos agrícolas	4.4	3.9	2.8	2.7	2.7
Mineros	1.4	1.3	1.0	1.3	1.2
Energéticos	-7.1	-9.1	-4.7	-3.2	-1.0
Industrializados	1.3	3.7	0.9	-0.9	-3.1
Tradicionales	6.2	5.4	4.8	3.9	3.5
Alimentos, bebidas y tabaco	4.9	4.2	3.4	3.1	3.2
Otros tradicionales	1.3	1.2	1.4	0.8	0.3
Elevadas economías de escala	-0.3	1.6	1.0	1.6	1.1
Duraderos	-0.5	0.1	-0.1	-1.3	-1.7
Difusores de progreso técnico	-4.1	-3.4	-4.8	-5.2	-6.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

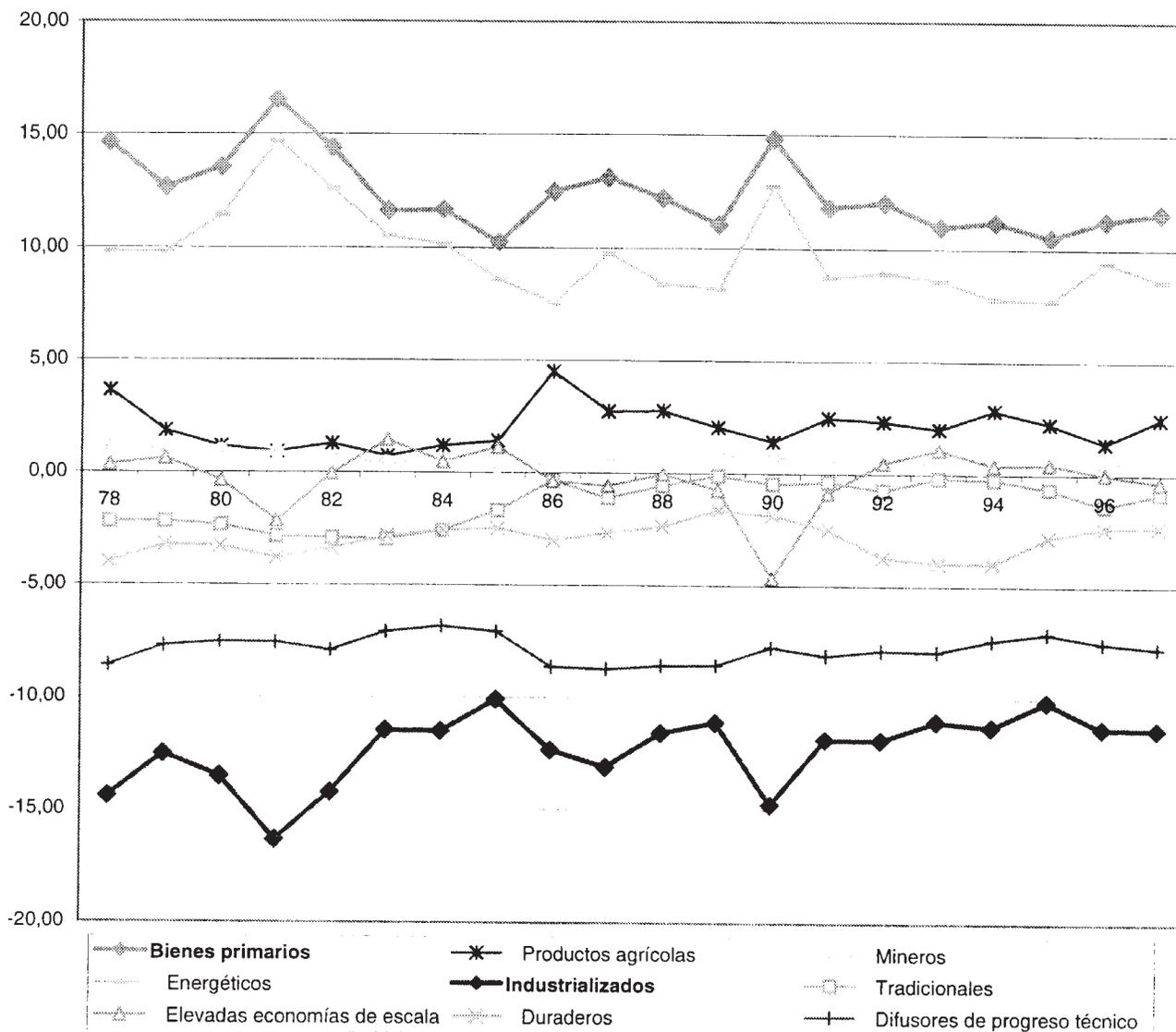
^a Mercosur = Mercado Común del Sur.

Cuadro V.9
ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL DE LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA, 1978-1997

	1978- 1981	1982- 1985	1986- 1989	1990- 1993	1994- 1997
Bienes primarios	14.3	12.0	12.2	12.4	11.1
Productos agrícolas	1.9	1.1	3.0	2.0	2.2
Mineros	1.0	0.4	0.7	0.6	0.5
Energéticos	11.4	10.5	8.5	9.7	8.4
Industrializados	-14.2	-11.8	-12.0	-12.4	-11.0
Tradicionales	-2.4	-2.5	-0.5	-0.4	-0.8
Alimentos, bebidas y tabaco	-0.8	-0.9	-0.2	-0.2	0.1
Otros tradicionales	-1.6	-1.6	-0.4	-0.3	-0.9
Elevadas economías de escala	-0.4	0.7	-0.4	-1.0	0.1
Duraderos	-3.6	-2.8	-2.4	-3.0	-2.9
Difusores de progreso técnico	-7.8	-7.2	-8.6	-7.9	-7.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

Gráfico V.2
ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL DE LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA, 1978-1997

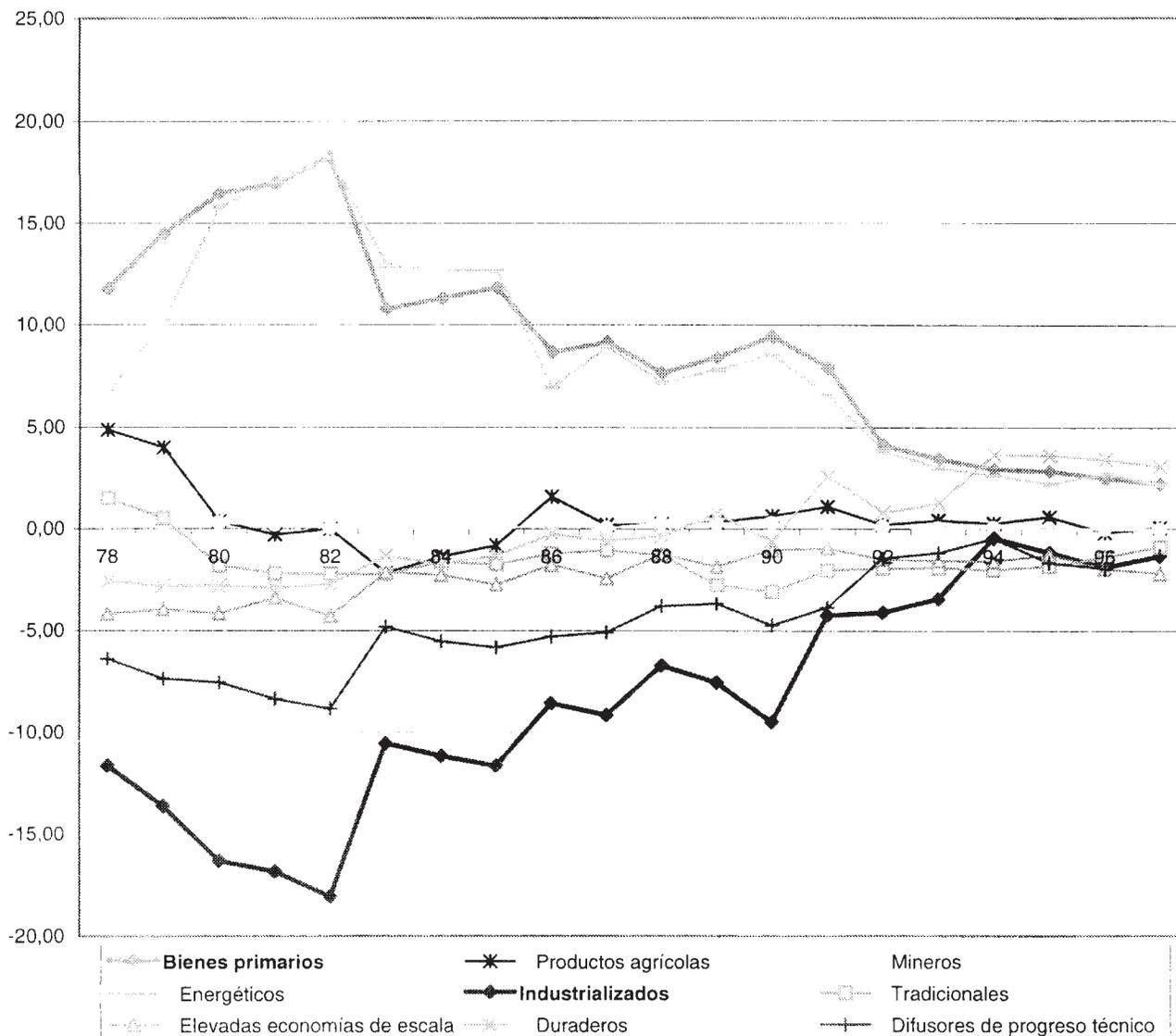


Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

bienes industrializados, pese a la mejora que hubo en alimentos, bebidas y tabaco, así como en otras industrias tradicionales, principalmente textiles. En los años noventa se observó también una ventaja positiva en los productos con economías de escala (véanse el gráfico V.2 y el cuadro V.9).

México representa un caso especial a este respecto, por la envergadura del cambio experimentado en el patrón de especialización comercial. Como se advierte en el gráfico V.3, logró ventajas positivas en productos energéticos, cierta neutralidad en otros productos primarios, y

Gráfico V.3
ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL DE MÉXICO,
 1978-1997



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

desventajas en todos los productos industrializados. Aunque esa desventaja no pudo ser enteramente contrarrestado, salvo en los bienes duraderos, tendió a reducirse a lo largo de los años noventa (véanse el gráfico V.3 y el cuadro V.10).

Finalmente, los países centroamericanos son los que presentaron mayor estabilidad en cuanto al patrón de especialización comercial hasta principios de la década de 1990 (véanse el gráfico V.4 y el cuadro V.11), y son también los que alcanzaron mayor

Cuadro V.10
MÉXICO: ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL, 1978-1997

	1978- 1981	1982- 1985	1986- 1989	1990- 1993	1994- 1997
Bienes primarios	14.9	13.1	8.5	6.2	2.6
Productos agrícolas	2.2	-1.1	0.6	0.6	0.2
Mineros	0.3	0.0	0.2	0.2	0.0
Energéticos	12.4	14.1	7.7	5.5	2.4
Industrializados	-14.6	-12.9	-8.0	-5.3	-1.2
Tradicionales	-0.5	-2.0	-1.6	-2.3	-1.5
Alimentos, bebidas y tabaco	-0.1	-0.6	-0.5	-0.9	-0.3
Otros tradicionales	-0.4	-1.3	-1.1	-1.4	-1.2
Elevadas economías de escala	-3.9	-2.9	-1.8	-1.3	-1.8
Duraderos	-2.8	-1.8	-0.1	1.0	3.4
Difusores de progreso técnico	-7.4	-6.2	-4.5	-2.8	-1.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

Cuadro V.11
PAÍSES INTEGRANTES DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA):
ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL, 1978-1997

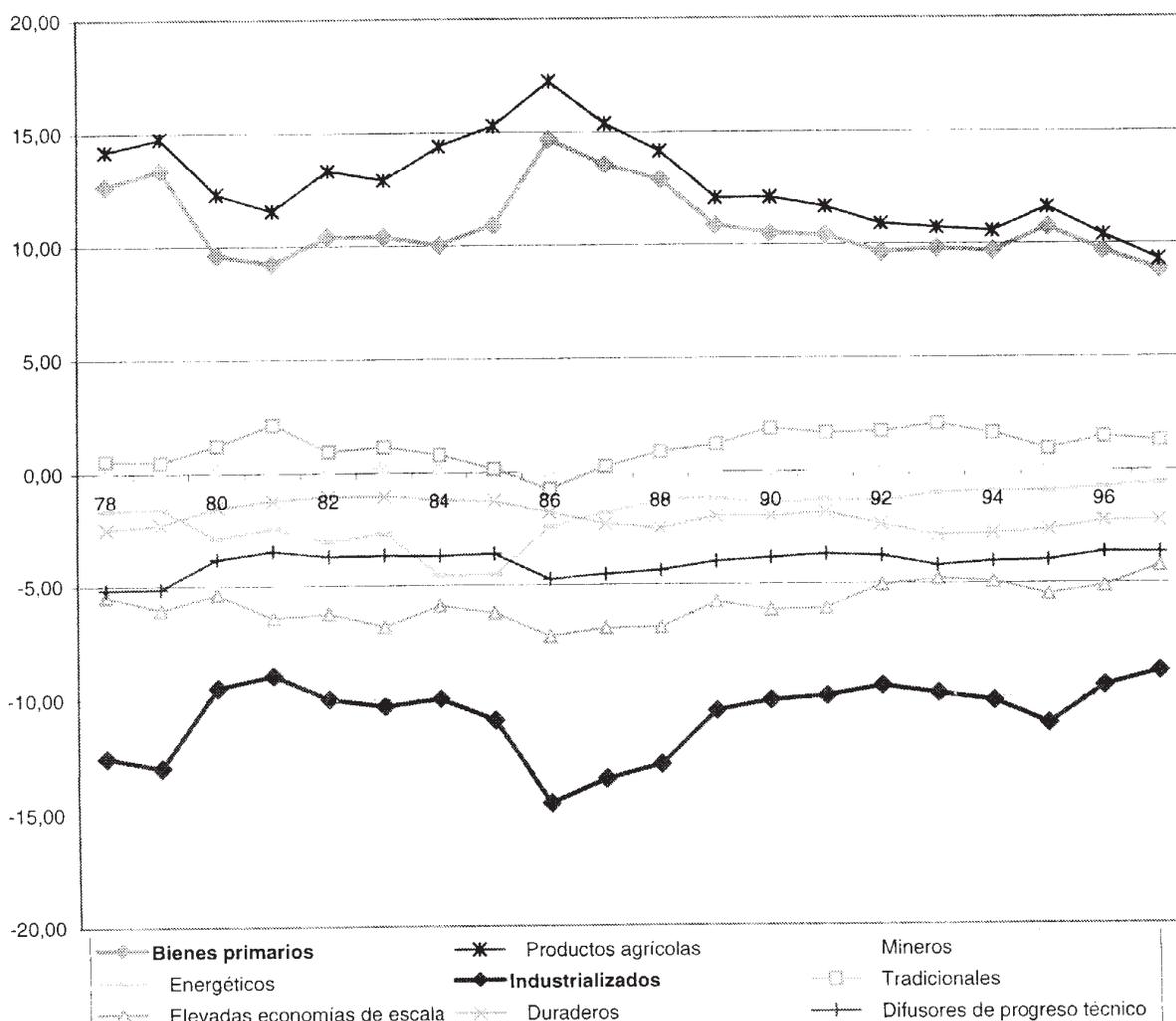
	1978- 1981	1982- 1985	1986- 1989	1990- 1993	1994- 1997
Bienes primarios	11.2	10.4	13.0	10.1	9.7
Productos agrícolas	13.2	14.0	14.7	11.3	10.5
Mineros	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0
Energéticos	-2.2	-3.7	-1.7	-1.2	-0.8
Industrializados	-11.0	-10.3	-12.9	-9.8	-9.9
Tradicionales	1.1	0.8	0.4	1.8	1.3
Alimentos, bebidas y tabaco	2.0	1.5	0.9	2.0	1.5
Otros tradicionales	-0.9	-0.7	-0.5	-0.1	-0.1
Elevadas economías de escala	-5.8	-6.3	-6.7	-5.5	-4.9
Duraderos	-1.9	-1.1	-2.2	-2.3	-2.5
Difusores de progreso técnico	-4.4	-3.7	-4.4	-3.9	-3.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

superávit en productos alimenticios y derivados, tanto primarios como industrializados. Los bienes industrializados correspondientes a industrias con elevadas economías de escala, así como los bienes

duraderos y los difusores de progreso técnico presentaron desventajas en todo el período analizado, aunque con una pequeña disminución en los últimos años.

Gráfico V.4
PAÍSES INTEGRANTES DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL, 1978-1997



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

TERCERA PARTE

**EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1997-1998**

Capítulo VI

ASIMETRÍAS Y CONVERGENCIAS EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A. EL CONCEPTO DE CONVERGENCIA Y SUS MODALIDADES

En la literatura sobre integración económica se emplea con frecuencia la noción de convergencia, aunque el concepto es impreciso.¹⁷⁷ Convergencia es un concepto dinámico, que está asociado a las categorías estáticas de asimetría y heterogeneidad. Puede definirse simplemente como el proceso de confluencia gradual de elementos no uniformes hacia un conjunto más armónico. En el contexto de la integración económica, se trata de un proceso con vistas a reducir las diferencias o asimetrías originalmente existentes entre las partes independientes del conjunto, proceso que puede ser espontáneo, o negociado entre los gobiernos y con algún grado de institucionalidad.

En el ámbito de la integración regional deben distinguirse dos modalidades de convergencia: la convergencia *dentro* de los esquemas de integración, y la convergencia *entre* esquemas de integración. A su vez, la convergencia que se da dentro de los esquemas de integración puede referirse a distintas dimensiones, las cuales están básicamente determinadas por la profundidad de los compromisos de armonización de políticas que ambiciona el proyecto de integración.¹⁷⁸ Las sucesivas fases de la construcción de un mercado ampliado, que suelen definirse como zona de libre

comercio; unión aduanera; mercado común; unión económica, y unión económica, monetaria y política, implican grados crecientes de armonización de políticas y, por ende, de convergencia. Las áreas de libre comercio se destacan por ser el esquema de integración menos exigente en cuanto al grado de convergencia entre las políticas económicas de los países miembros, mientras que en el otro extremo, la unión económica, monetaria y política representa prácticamente la eliminación casi total del ejercicio de políticas nacionales por parte de los países miembros.

De acuerdo con esta secuencia lógica, un proceso de convergencia macroeconómica debe conducir a una convergencia nominal, que encuentra su expresión en un conjunto de parámetros para las variables económicas que inciden sobre la estabilidad de los precios y tipos de cambio, como los que fueron definidos por el Tratado de Maastricht (véase el capítulo II). Luego, por convergencia real se entiende el proceso de largo plazo de reducción de las disparidades de productividad y de niveles de vida entre los países y entre las regiones (de la Cámara Arilla, 1996). La cohesión económica y social

177 La convergencia también se utiliza en la literatura económica para referirse a la disminución de las diferencias existentes entre los países en cuanto a producto per cápita o niveles de productividad. Véase Romer (1994).

178 Existe también interés en analizar otros tipos de asimetrías o diferencias entre los países miembros de los esquemas de integración, tales como: i) tamaño y nivel de desarrollo de los países participantes, que condicionan su capacidad de beneficiarse de aquéllos (SELA, 1997a); ii) fases de las respectivas coyunturas económicas, y iii) poder de negociación con que cuentan las distintas partes en un proceso de integración.

resultante sería entonces la meta última de un proceso de integración económica.¹⁷⁹

Cabe señalar que la convergencia entre acuerdos de integración depende, a su vez, de las características de éstos. Por ejemplo, la convergencia entre áreas de libre comercio y uniones aduaneras conlleva la disminución de las asimetrías existentes entre tales acuerdos en cuanto a su normativa comercial básica y sus programas de desgravación arancelaria.

En síntesis, las distintas modalidades de convergencia que parecen pertinentes para los proyectos de integración regional en América Latina y el Caribe son las siguientes: i) convergencia de políticas e instrumentos *dentro* de los acuerdos de integración; ii) convergencia de políticas e instrumentos *entre* los acuerdos; y iii) grado y complejidad de la convergencia, aspectos que están determinados por las políticas que deben ser armonizadas: por ejemplo, normativa comercial y aranceles a terceros; principales políticas macroeconómicas, fiscales y sociales.

Como se dijo, en cuanto a su instrumental comercial básico, la convergencia *entre* acuerdos constituye una etapa preliminar y relativamente laxa de convergencia, y por esas mismas características puede ser la más pertinente para la fase de integración en que actualmente se encuentran las tres subregiones de América Latina y el Caribe. Corresponden a esta fase las negociaciones interregionales que se llevan a cabo en el presente para establecer zonas de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur.

Las negociaciones están enfocadas en aquellos instrumentos de facilitación del comercio y de la política comercial que inciden en el acceso al mercado ampliado, como son, entre los principales, los aranceles, las normas de origen, las salvaguardias, la valoración aduanera y las normas técnicas.

Una vez que se ajusten los regímenes básicos acordados entre los esquemas, y a medida que se intensifiquen los vínculos comerciales entre los socios de integración en lo comercial, es de prever que se eleve la demanda de coordinar las demás políticas que inciden en el intercambio mutuo y en la capacidad de atraer inversiones.

Dentro de los esquemas existentes, la convergencia de políticas que vayan más allá de las comerciales parece corresponder entonces a una fase más avanzada que aquella a la que recién se están asomando los acuerdos subregionales de integración. Se inscriben en esta variante los esfuerzos de la Comunidad Andina, del Mercosur, del Mercado Común Centroamericano (MCCA)¹⁸⁰ y de la Comunidad del Caribe (CARICOM) por complementar sus uniones aduaneras aún imperfectas, mediante la coordinación y armonización de las políticas que influyen indirectamente en la dinámica y funcionamiento de los mercados ampliados y en la competencia en el interior de éstos. Figuran entre tales políticas la cambiaria, ciertos segmentos de las políticas monetarias y fiscales, las políticas de competencia y de atracción de inversión extranjera y, en general, la unificación de la legislación económica y las regulaciones administrativas pertinentes.¹⁸¹

179 Además, para lograr la cohesión económica y social en el espacio económico ampliado, se requiere la aplicación persistente de políticas económicas y sociales compensatorias en beneficio de los sectores y regiones desfavorecidos.

180 En lo que respecta al MCCA, se puede encontrar una convincente argumentación en favor de la armonización de las distintas políticas y normas en Ballesteros y Rodríguez (1997). Los autores basan su razonamiento, por una parte, en el pequeño tamaño de las economías centroamericanas y, por otra, en su localización geográfica privilegiada. Mediante la constitución de un área económica armonizada se pretende reducir los costos de producción, de administración y comercialización de las empresas y mejorar la eficiencia de las inversiones externas, de modo que la subregión pueda operar como una sola área integrada de tamaño mediano e insertarse en la economía internacional conforme al modelo de regionalismo abierto.

181 La coordinación macroeconómica supone el intercambio oportuno de información y el compromiso de considerar el impacto de las políticas contempladas sobre las economías de los países socios, mientras que la armonización parece implicar la coherencia negociada ex ante de las políticas. Cabe destacar que la Unión Europea emprendió desde sus inicios, mediante consultas, la coordinación de las políticas mencionadas, pero la armonización se alcanzó tan sólo gradualmente, en el curso de los años setenta y ochenta, a partir de los desequilibrios internos y externos que afectaron a los países miembros después de la primera crisis del petróleo.

La convergencia, en sus diversos ámbitos, representa un desafío que ha ganado en consistencia y actualidad a medida que los esquemas subregionales de integración tienden a incursionar en fases más avanzadas de integración o empiezan a desplegar esfuerzos para su ampliación. Además, la proliferación de acuerdos bilaterales ha otorgado un singular dinamismo al cuadro de la integración regional, pero ha dado lugar a la vez a un desarrollo poco orgánico de las condiciones de competencia dentro de la región. Sin embargo, lo que impone las mayores exigencias al objetivo de lograr un mercado regional plenamente integrado es el reciente lanzamiento del proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ya que los compromisos a que se puede llegar en este caso

pueden socavar la razón de ser del proyecto de integración regional, si éste no supera su actual estado de desarrollo (véase el capítulo II). Por otra parte, también se ha argumentado que las condiciones actuales son propicias para emprender la tarea de convergencia, dada la orientación común de las políticas económicas de los países (SELA, 1997b).

En lo que sigue se examinarán en mayor detalle las opciones y dificultades que los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) enfrentan, en cuanto a su normativa comercial básica, para la convergencia de sus acuerdos. Los argumentos aquí desarrollados pueden en principio aplicarse también a los esquemas de integración existentes en otras subregiones.

B. CONVERGENCIA PROGRAMADA Y CONVERGENCIA ESPONTÁNEA

1. Intentos anteriores de multilateralización

Creada en 1961, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el esquema precursor de la ALADI, tenía como meta original alcanzar el libre intercambio entre los once países miembros en el período comprendido entre 1962 y 1974, es decir, en un plazo de apenas 12 años.¹⁸² Para cumplir con su meta de constituir una zona de libre comercio multilateral, la ALALC contaba con dos instrumentos básicos: i) las listas nacionales, en que cada país registraba los productos y los respectivos programas de reducción arancelaria anual en favor de sus socios de integración, como forma de efectuar cada año una reducción de 8% de la media ponderada de los aranceles aplicados a terceros, y ii) la lista común, negociada cada tres años, que consolidaba los

productos cuyos aranceles y demás restricciones las partes contratantes se comprometían a eliminar dentro del período de transición. Esta lista se determinaría en cuatro rondas sucesivas de negociación, cada una de las cuales abarcaría un 25% del universo arancelario (CEPAL, 1979).

Sin embargo, después de un inicio auspicioso, ambos procesos negociadores se estancaron. Las listas nacionales constituyeron un elemento bastante dinámico hasta 1970 y llegaron a comprender alrededor de 11 000 concesiones. No obstante, muy pocos productos se añadieron a esa suma durante toda la década de 1970. Asimismo, la ampliación de la lista común enfrentó serias dificultades en el curso de las negociaciones destinadas a formar la segunda nómina

182 Cabe recordar que en las décadas anteriores a la creación de la ALALC, el comercio entre los que serían sus miembros se amparaba en un conjunto de acuerdos bilaterales que no tenían ninguna relación orgánica entre sí. La retracción que sufrió el comercio intrarregional hacia fines de los años cincuenta, junto con la evolución de la integración europea, suscitaron una serie de iniciativas intergubernamentales que finalmente condujeron, en 1960, a la firma del Tratado de Montevideo, que estableció la ALALC.

de 25%. En ambos casos las negociaciones dejaron en evidencia la escasa disposición de los países para avanzar en la desgravación arancelaria. En realidad sólo se liberalizaron las importaciones que no competían con la producción nacional. Además, algunas de las rebajas que habían sido introducidas en los aranceles a terceros obligaron a los países miembros a sostener negociaciones para recomponer los márgenes de preferencia acordados.

Los más críticos del estancamiento de las negociaciones fueron los países medianos y pequeños, lo que determinó la posterior creación, en el seno de la ALALC, del Grupo Andino. Después de varias tentativas encaminadas a relanzar los procesos de negociación, la programación original de la ALALC tuvo que ser modificada, y el período de transición fue entonces prolongado en seis años en virtud del Protocolo de Caracas, suscrito en diciembre de 1969. Sin embargo, las condiciones de la economía internacional de los años setenta no propiciaron el desarrollo de la integración regional.

El Tratado de Montevideo de 1980, que creó la ALADI, tiene principios rectores y mecanismos que lo distinguen claramente de su antecesor, el Tratado de Montevideo de 1960. Se abandonaron en él las modalidades de integración centradas en la desgravación programada y multilateral, y se adoptaron en cambio los principios de flexibilidad y pluralismo incorporados en los llamados Acuerdos de Alcance Parcial. En su artículo 7, el Tratado define estos acuerdos como “aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros, y propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización”.¹⁸³

Cabe aclarar que los mecanismos previstos en el Tratado de 1980 con el propósito de multilateralizar las concesiones parciales, en la práctica no han cumplido con su finalidad. Se estima que el único instrumento de cobertura regional expresa, la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), ha cumplido un papel poco eficaz en este sentido, debido a las extensas listas de excepciones y los márgenes reducidos de preferencia acordados (ALADI, 1990).¹⁸⁴ Lo mismo está ocurriendo con las preferencias destinadas a dar un tratamiento diferencial a los países de menor desarrollo económico relativo, por esta vía, que podría haber llevado a una mayor convergencia entre los países, quedó también trunca.

El Tratado de Montevideo de 1980 creó además la Conferencia de Evaluación y Convergencia, cuya primera atribución, según el artículo 31, consistía en: “Examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos, y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial, a través de su multilateralización progresiva, así como recomendar al Consejo (de Ministros) la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral”. Agregaba en su punto e), como otra responsabilidad: “Realizar las negociaciones multilaterales para la fijación y profundización de la preferencia arancelaria”. Sin embargo, la Conferencia no llegó a reunirse de modo ordinario, por lo que no se pudo dar un contenido real a esas tareas. Como consecuencia, los países miembros de la ALADI han demostrado poco interés en multilateralizar las preferencias negociadas en ámbitos parciales.

183 El nuevo enfoque está claramente expresado en la introducción al Tratado de Montevideo de 1980: “El renovado deseo integracionista de los países encuentra así variados cauces para su materialización, ya que partiendo de la etapa de renegociación de las concesiones actualmente vigentes para alcanzar un mayor fortalecimiento y equilibrio de las corrientes comerciales intrarregionales, se establece un área de preferencias económicas que se irá desarrollando por medio de distintos mecanismos, tales como la preferencia arancelaria regional, los acuerdos regionales y fundamentalmente a través de una creciente trama de acuerdos parciales que crearán las condiciones necesarias para que la Asociación vaya evolucionando en forma natural hacia el deseado fin de un mercado común latinoamericano.” (ALADI, 1980).

184 Las preferencias otorgadas bajo esta modalidad están siendo absorbidas por las que han sido negociadas en los llamados acuerdos de nueva generación.

2. Los componentes de la convergencia

En contraste, los países miembros han utilizado extensamente los acuerdos de alcance parcial para celebrar entre sí numerosos acuerdos bilaterales y algunos plurilaterales.¹⁸⁵ Los acuerdos suscritos inicialmente tuvieron un carácter muy limitado en lo que se refiere a la cantidad de productos y a la amplitud de las preferencias convenidas, pero desde fines de la década pasada tomaron la forma de una nueva generación de acuerdos de complementación económica (ACE).¹⁸⁶ Por lo general, éstos comprometen a los países firmantes a alcanzar el libre comercio para lo esencial de su intercambio mediante la fijación de cronogramas delimitados en el tiempo, y contienen además otros elementos de liberalización, cooperación y complementación económicas, característicos de etapas más profundas de integración, tales como la liberalización del intercambio de servicios, la promoción y protección de las inversiones mutuas, la cooperación en infraestructura, y entendimientos sobre normas fitosanitarias y técnicas.

Actualmente los ACE de nueva generación suman ya diez, entre los cuales está la unión aduanera cuatrilateral formada por el Mercosur.¹⁸⁷ Hay que además considerar la unión aduanera integrada por la Comunidad Andina, aunque ésta cuenta con independencia jurídica con respecto al marco de la ALADI. Estos acuerdos pueden constituir la base de lo que en el futuro podría llegar a ser una zona de libre comercio multilateral. Según esta lógica, estos acuerdos configuran los siguientes espacios de

integración: i) la Comunidad Andina; ii) el Grupo de los Tres; iii) el Mercosur; iv) el acuerdo de asociación firmado entre el Mercosur y Bolivia, y el firmado entre el Mercosur y Chile; v) el espacio que podría formarse por el conjunto anterior y el acuerdo entre Chile y Perú; vi) el conjunto de los acuerdos bilaterales firmados por Chile y vii) el conjunto de los acuerdos bilaterales suscritos por México (ALADI, 1998a).

En los últimos años, a medida que la trama de los acuerdos se iba volviendo más densa y se cumplían los respectivos programas de desgravación, comenzó a surgir en la Secretaría General de la ALADI la tesis de que todos estos elementos en su conjunto, perfeccionados y complementados con algunos acuerdos clave faltantes, podrían dar cuerpo, hacia el año 2005, a una zona amplia de libre comercio que incluiría a los países de la ALADI.¹⁸⁸ Así, en un estudio encargado recientemente por la Secretaría General de la Asociación se señalan tres vías complementarias para alcanzar una zona de libre comercio que abarque a todos los países de la ALADI. En primer lugar, habría que completar la malla de acuerdos ya existentes. En segundo lugar, habría que negociar la eliminación de las excepciones contenidas en los acuerdos. Finalmente, se requeriría renegociar los cronogramas de desgravación que fuesen demasiado extensos, procurando alcanzar la liberalización en plazos más breves, y haciendo estos plazos compatibles con las fechas en las que la gran mayoría de los procesos de desgravación estarían finalizados (ALADI, 1998b, p. 9).

185 En este sentido, la ALADI ha revelado ser un marco eficaz, que ha permitido a los países miembros amparar sus entendimientos bajo la Cláusula de habilitación aprobada en la Ronda de Tokio del GATT. Tan sólo con la consolidación del Mercosur, han surgido en el seno de la OMC voces que argumentan que acuerdos de integración de semejante envergadura deben ser notificados a la OMC, conforme a lo dispuesto en el artículo XXIV.

186 Ello resultó cierto, tanto para los acuerdos iniciales de renegociación del patrimonio histórico, como para los ACE negociados durante la mayor parte de los años ochenta.

187 Los siguientes ACE pueden considerarse de nueva generación: N° 17 Chile-México; N° 18 Mercosur; N° 23 Chile-Venezuela; N° 24 Chile-Colombia; N° 31 Bolivia-México; N° 32 Chile-Ecuador; N° 33 Colombia-México-Venezuela; N° 35 Mercosur-Chile; N° 36 Mercosur-Bolivia, y N° 37 Chile-Perú.

188 Esta tesis se encuentra reflejada en una publicación reciente de la Secretaría General de la ALADI. En ésta se sostiene que: "Para el conjunto de los países miembros, el comercio liberado llegará a más de un 94% en el año 2005, cuando ya virtualmente habrá una zona de libre comercio en la América del Sur y varias entre México y los demás países miembros." (ALADI, 1998a, p. 5).

Las condiciones actuales parecen ser más favorables para la eventual convergencia de los acuerdos, dada la apertura comercial y de inversiones efectuada por todos los países miembros a partir de fines de la década pasada, y dados los compromisos contraídos en la OMC y la voluntad de los países de abrirse a la competencia internacional, incluyendo la que proviene de la región. Cabe anotar que el Mercosur culminará su programa de liberalización comercial en el 2001; que en el año 2005 Perú habrá completado su incorporación al régimen de libre comercio de la Comunidad Andina, y que en ese mismo año los programas de desgravación del Grupo de los Tres y de la mayoría de los ACE bilaterales habrán liberalizado la casi totalidad del intercambio entre los países participantes. Además del avance inexorable de los

programas de desgravación, la constitución de una zona amplia de libre comercio se vería favorecida por el interés que muestran los países en celebrar los acuerdos faltantes, o en profundizar los existentes.

Subsiste la interrogante sobre las razones que determinaron que los países hayan preferido la alternativa de celebrar un elevado número de acuerdos parciales, en vez de sujetarse a un marco negociador único que llevara gradualmente a la constitución de una zona de libre comercio completamente integrada. Una respuesta posible se encuentra en la mayor disposición a negociar en contextos geográficos más delimitados, lo que permite una evaluación más clara de los probables costos y beneficios que los distintos tipos de acuerdo pueden traer consigo.

C. LIMITACIONES DEL MODELO ESPONTÁNEO

1. La cobertura geográfica parcial

La posibilidad de que se forme espontáneamente una zona de libre comercio virtual, aunque atractiva, dado que no supone grandes esfuerzos adicionales de multilateralización es de materialización difícil, habida cuenta de la realidad actual del proceso de integración entre los países de la ALADI y las dificultades para su convergencia. En primer lugar, persiste la problemática de los acuerdos faltantes. En este sentido, puede afirmarse que la culminación exitosa de las negociaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur presenta el mayor desafío para las pretensiones de constituir una zona de libre comercio sudamericana. En el caso de que las negociaciones no prosperaran, continuaría existiendo la situación actual, con tres ejes articuladores (el Mercosur, la Comunidad Andina y Chile), pero marcada por la ausencia de varios rayos importantes, como serían los acuerdos entre el Mercosur por una

parte y Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela por la otra, y la relación entre Bolivia y Chile. En términos de vínculos comerciales, también persistiría la segmentación, dado que los flujos de comercio, relativamente intensos en el seno de cada subagrupación, son reducidos entre esquemas y, en general, entre países que no tienen acuerdos entre sí.

Sin embargo, donde se aprecia la discontinuidad más clara es en la relación entre México y el Mercosur. Las partes aún discrepan acerca de la interpretación y aplicación del artículo 44 del Tratado de Montevideo, que permite el otorgamiento de compensaciones por parte del país que ha concedido preferencias a algún país desarrollado, como ocurrió con México al hacerse parte del TLC.¹⁸⁹ Al mismo tiempo, México sostiene que sus preferencias han sido vulneradas por la formación del Mercosur.

¹⁸⁹ El artículo 44 prevé la extensión incondicional a los demás países miembros de las concesiones otorgadas por un país miembro, mediante acuerdos no previstos en el Tratado de Montevideo o en el Acuerdo de Cartagena. La participación de México en el TLC determinó en un primer momento la aplicación automática de este artículo, pero después de complejas negociaciones las partes aprobaron en junio de 1994 un Protocolo interpretativo del artículo 44, que admite la suspensión de éste y la negociación de compensaciones entre las partes interesadas. Este Protocolo abre entonces la posibilidad de que los países miembros celebren acuerdos con países desarrollados, sin la obligación automática de extender lo concedido a los demás países miembros.

Estas fuerzas centrífugas se han manifestado más de una vez en los últimos años en la región. Por ejemplo, la participación de Colombia y Venezuela en el Grupo de los Tres, además de permitir la vinculación de estos países con México, implica un quebrantamiento del Arancel Externo Común de la Comunidad Andina. Igual cosa ocurre en el caso del

ACE firmado entre Bolivia y el Mercosur. El acuerdo entre Costa Rica y México, suscrito en 1995, tiene a su vez el mismo efecto sobre el AEC del MCCA. Aunque los acercamientos parciales de este tipo no responden al concepto ortodoxo de la unión aduanera, parecen ser una expresión del interés de algunos países por diversificar sus relaciones comerciales.

2. Las listas de excepciones

Los llamados acuerdos de nueva generación se distinguen de los celebrados durante la década pasada ante todo por el hecho de que contemplan listas negativas, que contienen el reducido número de productos que se exceptúan del libre comercio, en vez de las listas positivas de los anteriores acuerdos, que acotaban los productos que se beneficiaban de la desgravación. Por lo general, los ACE de nueva generación establecen un cronograma de desgravación automática para la mayor parte del universo arancelario. La porción restante va desgravándose a distintos ritmos y plazos. Mientras la mayoría de los acuerdos contemplan listas relativamente reducidas de ítem que quedan exceptuados de la desgravación, se ha observado últimamente la suscripción de algunos ACE que no plantean ninguna excepción, sino tan sólo cronogramas más extensos para los productos que se consideran sensibles. Figuran entre estos últimos los acuerdos de asociación entre el Mercosur y Chile, y entre el Mercosur y Bolivia.

Una zona de libre comercio perfeccionada supone que todos los productos se benefician del libre intercambio, razón por la cual se ha recomendado

negociar la eliminación de las listas de excepciones permanentes. No obstante, puede ser una exigencia demasiado estricta para países con capacidades competitivas tan distintas. Además, el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 sólo exige que la zona de libre comercio liberalice “lo esencial” del intercambio, en un plazo que normalmente no debe superar los 10 años. Aunque reducidas en extensión, las listas de excepción que contemplan los ACE suelen contener productos de gran importancia para los países, como son ciertos productos agrícolas.

En cambio, la recomendación de acortar ciertos plazos de desgravación parece tener bastante asidero. Así, por ejemplo, un plazo de 18 años, como el estipulado en varios ACE suscritos por Chile, parece excesivamente largo e incluso puede dar una señal equivocada al sector en cuestión sobre la urgencia de las medidas de ajuste a tomar. Si realmente se desea otorgar una protección de largo plazo a una determinada producción, sería más lógico incluirla en la lista de excepciones permanentes, sin perjuicio de que esa lista pueda ser acortada en negociaciones posteriores.

3. La debilidad institucional y normativa de los acuerdos regionales

Entre otros elementos que dificultan la convergencia espontánea de los acuerdos se destacan la complejidad administrativa que implica el funcionamiento simultáneo de un elevado número de acuerdos de distinta cobertura geográfica, la falta de consolidación de los distintos compromisos, y la debilidad institucional y normativa de la mayor parte de los acuerdos.

Por ejemplo, para aplicar una determinada preferencia, la aduana del país importador no sólo tiene que determinar el país de origen del producto, sino que también debe saber en qué lista de desgravación figura el producto, y el año correspondiente de su respectivo cronograma. Dicha tarea es aún factible de ejecutar a nivel de la

administración nacional, pero un potencial exportador que desee explorar el acceso al mercado regional deberá enfrentar elevados costos de transacción.

Al no existir una consolidación a nivel multilateral de las concesiones otorgadas en los acuerdos de integración parciales, los gobiernos pueden cambiar las concesiones unilateralmente, recurriendo para ello a cláusulas de salvaguardias o a medidas antidumping. Estas alteraciones no afectan sólo los intereses de las partes en cuestión, sino que inciden en el cuadro competitivo de toda la región y tornan aún menos transparente y más inestable el mercado regional.

Es común que los ACE cuenten con comités bilaterales de promoción del comercio y de las inversiones mutuas, que velan por la aplicación del acuerdo y se ocupan de la solución de las controversias que puedan surgir. A lo anterior se suman las institucionalidades del Mercosur y la de la Comunidad Andina, que pueden desempeñar iguales funciones. Sin embargo, estos mecanismos de solución de controversias no son muy eficaces. En general, ha habido preferencia por la solución a nivel intergubernamental, que puede justificarse por su supuesta mayor agilidad y eficacia frente a mecanismos menos eficientes. No obstante, la coexistencia de un creciente número de institucionalidades diferentes no sólo implica un alto costo para los países envueltos, sino que hace también menos transparente y menos previsible un mercado regional en que se superponen todas esas estructuras diversas.

Esta misma argumentación es aplicable, en general, a la situación de creciente dispersión que muestra la normativa básica que debería regular el

comercio intrazonal. Así, por ejemplo, se ha argumentado que a la ALADI le falta una normativa moderna de cobertura regional. En efecto, la Asociación no cuenta con un mecanismo de solución de controversias de alcance general que vaya más allá de una opción de consulta mutua (ALADI, 1998c). Por lo tanto, no hay un mecanismo eficaz a que pueden recurrir los países para resolver situaciones tales como las prácticas de dumping y de subvenciones.

Con respecto al Régimen de Origen aprobado mediante la resolución 78 del Comité de Representantes, la propia Secretaría General de la ALADI estima que éste ha quedado desactualizado y restringido en su uso, entre otros motivos porque varios ACE han incorporado regímenes propios (ALADI, 1998d).¹⁹⁰ La ALADI cuenta con un Régimen de Salvaguardias (resolución 70 del Comité de Representantes) que admite esta clase de medidas, por: i) razones de desequilibrio de balance de pagos; ii) por perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave a la producción interna; y iii) para resolver un déficit calificado de un país miembro. No obstante, la Comunidad Andina y varios ACE, entre ellos el que dio origen al Grupo de los Tres, tienen sus propias cláusulas, mientras que el Mercosur, en cambio, no admite la aplicación de salvaguardias al comercio recíproco.

Tanto el Mercosur como la Comunidad Andina han desplegado esfuerzos para desarrollar su propia normativa. Al mismo tiempo, es cada vez más frecuente que los ACE de nueva generación adopten normas negociadas caso por caso, aunque muchas de estas normas guardan una adecuada relación con las normas multilaterales.¹⁹¹ A su vez, la normativa de los acuerdos en que participa México está claramente

190 En esta publicación se identifican los siguientes ACE que tienen un régimen propio: ACE N° 18 (Mercosur); N° 31 (Bolivia-México); N° 33 (Grupo de los Tres); N° 35 (Mercosur-Chile), y N° 36 (Mercosur-Bolivia).

191 En su propuesta para la adopción de un nuevo régimen de origen, la Secretaría General de la ALADI constata que las normas contenidas en los nuevos ACE discrepan entre sí básicamente en la terminología utilizada, por lo que propone la adopción de una terminología uniforme y el establecimiento de reglas por acápite de la nomenclatura arancelaria (ALADI, 1998d, p. 4).

inspirada en los regímenes del TLC, que contienen disciplinas superiores a las que asumieron los países en la OMC.¹⁹²

Se verifica así que la ALADI aún no dispone de una normativa básica de cobertura regional que permita ordenar los vínculos comerciales entre sus miembros, y que responda a criterios modernos en cuanto a su contenido y modo de aplicación. Tal carencia no se hizo sentir en los años iniciales de la ALADI, cuando sus miembros apenas si se ocuparon de renegociar sus limitadas preferencias históricas. También se ha justificado la debilidad normativa inicial de la ALADI haciendo referencia al deseo de brindar la mayor flexibilidad posible a los países en su gestión de acuerdos parciales. Por lo demás, fue una decisión soberana de los países dejar estas materias en una situación de relativa indefinición. Sin embargo, la intensidad y la diversidad de las vinculaciones amparadas en los acuerdos de nueva generación han inducido a los países a incorporar a éstos normas negociadas ad hoc. La resultante dispersión normativa complica la efectiva integración de un mercado regional que hasta el momento parece basarse en la simple suma de los diferentes acuerdos.¹⁹³

Ante esta disyuntiva se pueden plantear diversas líneas de acción. Una primera correspondería a lo que propone la Secretaría General de la ALADI, y que supone básicamente completar y modernizar la normativa de la Asociación. Consciente de las limitaciones de la normativa actual, la Secretaría General de la ALADI ha presentado propuestas concretas tendientes a perfeccionar la Norma de Origen Regional y el Régimen de Salvaguardias, basándose en las normas de la OMC y en las necesidades

específicas del comercio intrarregional. Sin embargo, los países miembros han demostrado escaso interés en apoyar efectivamente esta labor, prefiriendo la reglamentación a nivel de acuerdos subregionales y bilaterales. Por lo demás, las normas de los acuerdos bilaterales y subregionales existentes difícilmente podrían adaptarse a esta nueva normativa, en el caso de que ésta se aprobara. Esta no disposición de los países no se funda sólo en el hecho de que las normas hayan sido negociadas “a la medida” de cada acuerdo, sino también en el hecho de que la parte otorgante puede sentirse inhibida para alterar las concesiones anteriormente negociadas y hacerlas extensivas a terceros países.

Otra vía consistiría en que las normas parciales se reemplacen en su momento por una normativa hemisférica común, que sería el resultado de las negociaciones iniciadas en el marco del ALCA. En efecto, los distintos grupos de negociación cubren en principio todas las áreas clave para establecer una zona de libre comercio en el sentido amplio (véase la sección sobre el ALCA en el capítulo II).

Un ALCA plenamente instrumentada y aplicada podría anular la razón de ser de los acuerdos parciales de libre comercio, aunque se mantuviera la validez de los arreglos institucionales de las uniones aduaneras y los mercados comunes. Con todo, la constitución de una zona de libre comercio hemisférica no elimina la conveniencia de un mercado común en el ámbito regional, con objetivos más ambiciosos, centrados en el desarrollo equilibrado e integral de un grupo más homogéneo de países participantes. Tal argumento sólo se ve fortalecido ante la posibilidad de que la negociación relativa al ALCA no culmine con éxito en el plazo previsto. En cualquier caso, la mayor

192 En ALADI (1998e) se encuentra un análisis comparativo detallado de las distintas normativas que se aplican en el contexto de la ALADI.

193 Esta problemática ha sido reconocida por la misma Secretaría General de la ALADI, al constatar que: “Las normas comunes de la Asociación que regulan el comercio y otros aspectos de la integración son muy incipientes y supletorias con relación a las que sobre los mismos asuntos existen en los acuerdos. Además, los temas abordados en las normas de los acuerdos bilaterales y subregionales son más numerosos y de más profundo contenido y grado de compromiso. Existen en algunos casos cierta inhibición y, en otros, lentitud para ampliar y profundizar el marco normativo común de la Asociación debido a que depende de ritmos distintos de avance del tratamiento normativo en esos acuerdos y a que existen dificultades para su compatibilización” (ALADI, 1998a, p. 3).

convergencia que los distintos componentes regionales puedan alcanzar en el intertanto contribuye a fortalecer la posición negociadora de la región.

Una tercera y no necesariamente última opción puede consistir en que hacia el año 2005 los países decidan uniformar las distintas normativas en el contexto de la ALADI o del ALCSA (Área de Libre

Comercio Sudamericana), en el supuesto de que no prosperen las negociaciones del ALCA. Esta tarea se vería facilitada por la experiencia acumulada en el proceso de negociación del ALCA, por el hecho de que en ese momento los ACE se encontrarían en pleno funcionamiento, y por las asimetrías relativamente menores existentes entre los países de la región.

Capítulo VII

ESTADO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y SUBREGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El incremento continuo experimentado por las transacciones comerciales internas de las agrupaciones subregionales de América Latina y el Caribe entre enero de 1997 y julio de 1998, así como los compromisos intergubernamentales logrados en los mismos esquemas subregionales en igual período, evidencian el vigor del proceso de integración económica de la región. No existen todavía señales claras de que la irrupción y el posterior agravamiento de la crisis financiera internacional hayan incidido sobre ese proceso. Sin embargo, no se puede descartar que el ambiente, hasta ahora favorable a la integración, pueda verse afectado por algunas de las repercusiones de la crisis en el comercio internacional, tales como la reducción del precio de los productos básicos exportados por los países de la región, la competencia que los productos regionales puedan enfrentar con similares asiáticos en el propio mercado nacional y en otros mercados, y la merma de los ingresos de exportación por la baja demanda asiática (véanse los capítulos I y III).

Las cuatro uniones aduaneras que operan en la región avanzaron en la aplicación de sus respectivos regímenes de libre comercio y aranceles externos comunes, aunque dentro de los ritmos permitidos por la economía de los países miembros. Además, los gobiernos desplegaron esfuerzos para abordar áreas complementarias o acelerar su puesta en práctica, como el fortalecimiento institucional, la liberalización del sector servicios, y la libre movilidad de las personas y los capitales. Asimismo, en algunos casos se dieron los primeros pasos para el diseño de un efectivo mecanismo de solución de controversias.

Por otra parte, disminuyó el número de nuevos acuerdos de libre comercio suscritos entre los países, sea porque los dos países que los impulsaban, Chile y México, completaron los acuerdos que pretendían, sea porque aumentó el interés por buscar áreas de convergencia entre esquemas subregionales, lo que se expresa en las actuales negociaciones entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina, y en la firma de acuerdos entre esquemas subregionales y países no miembros, como ocurrió, por ejemplo, entre el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la República Dominicana. Estos acercamientos obedecen en parte a los desafíos que ha planteado el lanzamiento del proceso de negociación hemisférica a principios de 1998, pero también responden a la aspiración de los países de América Latina y el Caribe de ampliar los espacios económicos, que son aún demasiado limitados para poder enfrentar con éxito la competencia internacional (véase el capítulo VI).

En 1997, el comercio intrarregional de América Latina y el Caribe en su conjunto creció 17,5%, mientras que las exportaciones totales de la región crecieron cerca de 11%. Por lo tanto, el peso relativo del intercambio intrazonal aumentó de 19% en 1996 a más de 20% en 1997, medido en valores corrientes (véase el cuadro VII.1). Sin embargo, por tratarse de un promedio, este valor oculta la heterogeneidad de las relaciones comerciales de la región, como lo ilustra el significativo comercio que México mantiene con los Estados Unidos (véase el capítulo II). Como se mostrará más adelante, la proporción del comercio intrarregional en el comercio de los países miembros del Mercosur y la Comunidad

Cuadro VII.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES TOTALES Y POR ESQUEMAS
 SUBREGIONALES DE INTEGRACION 1990-1997**

(Millones de dólares f.o.b. y porcentajes)

	1990	1994	1995	1996	1997
Asociación Latinoamericana de integración (ALADI)					
1 Exportaciones totales ^a	112 694	167 570	204 295	229 472	254 319
Porcentaje de crecimiento anual		10.4	21.9	12.3	10.8
2 Exportaciones a la ALADI	12 302	28 254	35 614	38 461	45 078
Porcentaje de crecimiento anual		23.1	26.0	8.0	17.2
3 Porcentaje exportaciones intra ALADI (2:1)(%)	10.9	16.9	17.4	16.8	17.7
Comunidad Andina					
1 Exportaciones totales	31 751	34 084	39 260	44 684	45 637
Porcentaje de crecimiento anual		1.8	15.2	13.8	1.9
2 Exportaciones a la Comunidad Andina	1 324	3 485	4 849	4 718	5 325
Porcentaje de crecimiento anual		27.4	39.2	-2.7	12.9
3 Porcentaje exportaciones intracomunitarias (2:1)(%)	4.2	10.2	12.4	10.6	11.7
Mercado Común del Sur (Mercosur)					
1 Exportaciones totales	46 403	61 890	70 129	74 407	82 696
Porcentaje de crecimiento anual		7.5	13.3	6.1	11.0
2 Exportaciones al Mercosur	4 127	12 048	14 451	17 115	20 478
Porcentaje de crecimiento anual		30.7	20.0	18.4	19.7
3 Porcentaje exportaciones intra Mercosur (2:1)(%)	8.9	19.5	20.6	23.0	24.8
Mercado Común Centroamericano (MCCA)					
1 Exportaciones totales	3 907	5 496	6 777	7 332	8 764
Porcentaje de crecimiento anual		8.9	23.3	8.2	19.5
2 Exportaciones al MCCA	624	1 228	1 451	1 553	1 831
Porcentaje de crecimiento anual		18.4	18.2	7.0	17.9
3 Porcentaje exportaciones intra MCCA (2:1)(%)	16.0	22.3	21.4	21.2	20.9
Comunidad del Caribe (CARICOM) ^b					
1 Exportaciones totales	3 634	3 716	4 487	4 589	4 682
Porcentaje de crecimiento anual		0.6	20.8	2.3	2.0
2 Exportaciones a la CARICOM	467	521	691	767	671
Porcentaje de crecimiento anual		2.7	32.8	11.0	-12.5
3 Porcentaje exportaciones intra CARICOM (2:1)(%)	12.9	14.0	15.4	16.7	14.3
América Latina y el Caribe ^c					
1 Exportaciones totales	120 572	177 317	216 132	241 951	268 423
Porcentaje de crecimiento anual		10.1	21.9	11.9	10.9
2 Exportaciones a América Latina y el Caribe	16 802	35 176	42 814	46 518	54 666
Porcentaje de crecimiento anual		20.3	21.7	8.7	17.5
3 Porcentaje intrarregional/total (2:1)(%)	13.9	19.8	19.8	19.2	20.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a A partir de 1992 se incluyen exportaciones de maquila de México.

^b Los datos se refieren sólo a Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

^c Los datos se refieren sólo a la ALADI, el MCCA, Barbados, Guyana, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tabago.

Andina ha aumentado con relación a su intercambio con terceros países, mientras que este último segmento

fue el más dinámico en el comercio de los países del MCCA y de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

A. EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

En marzo de 1999 se cumplirán ocho años desde que los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el histórico Tratado de Asunción, por el cual se comprometieron a constituir el Mercosur. Los éxitos que este acuerdo de integración ha logrado en el plano comercial, en lo relativo a inversiones y en la interacción de las estructuras

productivas de los países miembros, han sido notables. También se destacan el incremento de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración subregional, y la promoción de encuentros subregionales de dirigentes municipales y provinciales, de asociaciones profesionales, de gremios empresariales, y de organismos sindicales.

1. El comercio de bienes y las inversiones en la subregión

Durante 1997, las exportaciones de bienes dentro del Mercosur superaron los 20 000 millones de dólares, y presentaron una tasa elevada de crecimiento –cerca de 20%–, pasando a representar casi una cuarta parte de las exportaciones totales (véase el cuadro VII.I). Asimismo, la participación de los productos manufacturados en esas exportaciones continuó siendo significativa, y superior al promedio que se observa en las exportaciones de los países miembros a terceros mercados.

Aunque se estima que en 1998 disminuirá el ritmo de crecimiento del comercio dentro del grupo, se espera de todos modos que éste mantenga una diferencia apreciable con respecto al intercambio con otros países, y aumente la participación de las exportaciones intragrupalas en las exportaciones totales de los países miembros. Según datos de la Secretaría Administrativa del Mercosur, en el primer semestre de 1998 las exportaciones de Argentina a los demás países del Mercosur tuvieron el mismo valor que el registrado en igual período del año anterior,

mientras que sus exportaciones totales crecieron 4%. En cambio, en Uruguay, las tasas de crecimiento del comercio intrarregional y total fueron de 20% y 7% respectivamente, y en Brasil, de 11% y 3%.¹⁹⁴ Es importante destacar que el crecimiento experimentado por las exportaciones uruguayas al Mercosur en los primeros meses de 1998 resultó principalmente del aumento del intercambio con Argentina, en cerca de 70%, en tanto que las destinadas al mercado brasileño aumentaron sólo 3%.¹⁹⁵

Además, el proceso de consolidación del mercado ampliado ha favorecido las inversiones externas directas con capital proveniente de la región, aunque existen discrepancias acerca de su magnitud (véase CEPAL, 1998e, pp. 95 a 98). Por una parte, se dispone de información fragmentada que indica un movimiento de expansión de oficinas de representación, de plantas de producción y de compañías subsidiarias de empresas brasileñas en Argentina y viceversa (CEPAL, 1997a, p. 108; CEPAL, 1997b, recuadro 2, pp. 29 a 30). Por otra parte, el monto registrado de los capitales brasileños en

194 Los datos para Brasil abarcan el período de enero a julio de 1998.

195 Véase la página Web de la Secretaría Administrativa del Mercosur (<http://www.algarbull.com.uy/secretariamercosur>).

Argentina y de los capitales argentinos en Brasil es bastante inferior a lo que cabía esperar a partir de las operaciones empresariales de que da cuenta la prensa económica. Según el Banco Central del Brasil, entre 1990 y mediados de 1996 las inversiones realizadas por brasileños en Argentina fueron inferiores a 270 000 000 de dólares, aunque el Centro de Estudios para la Producción (CEP) estimó la inversión brasileña en Argentina acumulada entre 1992 y 1996 en aproximadamente 388 000 000 de dólares, lo que

constituye 2% de los más de 19 000 millones de dólares que se invirtieron en total en ese período. De los 388 000 000 de dólares estimados, 90% se orientaron hacia la industria manufacturera.¹⁹⁶ El principal destino de las inversiones argentinas son los países del Mercosur y otros países de América del Sur, que en conjunto reciben 73% del total; Brasil tuvo cerca de 17% del total acumulado de las inversiones argentinas en el exterior entre 1990 y 1996 (CEP, 1998, p. 58).

2. Medidas de acceso a los mercados y facilitación del comercio

El Mercosur avanza gradualmente hacia su pleno funcionamiento como zona de libre comercio completa. A partir de 1999, según se acordó en el programa denominado Régimen de Adecuación, Argentina y Brasil deberán aplicar una preferencia arancelaria de 100% a todas las importaciones de bienes procedentes del Mercosur, con excepción del sector automotor y azucarero. Paraguay y Uruguay deberán concretar el mismo proceso un año después.¹⁹⁷ Sin embargo, como estos sectores incluyen productos que son económicamente sensibles para todos los países, se espera que en el curso de 1999 se definan sus calendarios de desgravación.

El proceso para la constitución de la Unión Aduanera del Mercosur también ha seguido su curso, evolucionando dentro de lo previsto la convergencia hacia un arancel externo común de los aranceles

nacionales de un reducido número de productos procedentes del resto del mundo. Asimismo, se prevé que durante 1999 se defina el arancel externo común para los sectores automotor y azucarero. Cabe señalar que en diciembre de 1997 el Consejo del Mercado Común autorizó un aumento de 3% en el nivel del arancel común.¹⁹⁸ La medida fue solicitada por Brasil, para controlar su déficit comercial, y fue adoptada de manera transitoria hasta fines del año 1999.¹⁹⁹ El Consejo también estableció que Bolivia y Chile, en su calidad de países asociados al Mercosur, no serían afectados por este aumento temporal del arancel común.

Los progresos fueron menos notables en lo que se refiere a las restricciones y medidas no arancelarias, que son de responsabilidad del Comité Técnico N° 7, el cual opera bajo la Comisión de Comercio del Mercosur.²⁰⁰ Como ilustración, cabe indicar que un

196 Véase "Inversión extranjera directa brasileña en Argentina" en la página Web del CEP (<http://www.meccon.ar/cep>), 14 de agosto de 1998. Véase también CEPAL (1998e, pp. 120 a 123).

197 El Régimen de Adecuación, establecido por la Decisión N° 24 de 1994, otorgó a los países un plazo adicional de cuatro años para la desgravación total de algunos productos. El programa contempla que la totalidad de la preferencia comercial se alcanzará en cuatro anualidades de 25%: Argentina y Brasil deberán cumplir el cronograma entre 1995 y 1999, mientras que Paraguay y Uruguay lo harán entre 1996 y 2000 (Izam, 1997, pp. 30 y 31).

198 Decisión N° 15/1997.

199 El aumento del arancel externo común también debe compensar a Argentina por la eliminación del derecho de estadística, cuya aplicación había sido objetada por la OMC.

200 En la reunión de Montevideo, de diciembre de 1997, el Consejo del Mercado Común estableció normas y procedimientos para la armonización de las medidas no arancelarias (Decisión N° 17/1997).

estudio de opinión empresarial efectuado en Brasil ha señalado que la burocracia es el principal problema que las empresas brasileñas enfrentan en el Mercosur (BID/INTAL, 1998, p. 3). También falta mucho por hacer en materia de armonización de normas técnicas, y en cuanto a una aplicación más transparente de las disposiciones sanitarias y fitosanitarias, sobre todo dada la heterogeneidad de los sistemas reguladores de los Estados miembros.

Por otra parte, el Mercosur dió los primeros pasos para la liberalización preferencial del comercio de servicios. En diciembre de 1997, en la reunión del Consejo del Mercado Común realizada en Montevideo, los gobiernos firmaron el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del

Mercosur, el cual consigna un período de transición de 10 años para la liberalización de las transacciones intragrupalas de servicios, por medio de negociaciones anuales obligatorias en el Grupo Mercado Común (véase el recuadro VII.1). Posteriormente, en la XIV reunión del Consejo del Mercado Común, se aprobaron las listas de compromisos específicos iniciales de cada país, y las disposiciones sectoriales referidas al movimiento de personas físicas proveedoras de servicios, a los servicios financieros, a los servicios de transporte terrestre y por agua, y a los servicios de transporte aéreo.²⁰¹ En la XIV reunión del Consejo del Mercado Común se instituyó el Grupo de Servicios, como órgano auxiliar del Grupo Mercado Común en materia de servicios.²⁰²

3. Aspectos normativos y formación del Mercado Común

El Consejo del Mercado Común, en su reunión de diciembre de 1997, aprobó reglas comunes relativas a la defensa comercial contra importaciones de terceros países,²⁰³ mejores especificaciones de las normas de origen,²⁰⁴ y la normativa de un futuro Régimen Automotor Común.²⁰⁵ Además, se avanzó institucionalmente en lo referido a la participación de Chile en las reuniones del Mercosur y se creó un grupo

ad hoc encargado de las compras gubernamentales.²⁰⁶ Asimismo, en su reunión de julio de 1998, el Consejo del Mercado Común aprobó, entre otros puntos, los principios generales para un régimen común de compras gubernamentales de bienes y servicios,²⁰⁷ y se acordó que a partir del inicio del año 2000 deberá entrar en vigencia una política común para el sector automotor.²⁰⁸

201 Decisión N° 9/1998.

202 Creación del Grupo de Servicios (Resolución N° 31/1998). El Grupo de Servicios deberá organizar la convocatoria de las rondas anuales de negociación de los compromisos específicos e informará periódicamente al Grupo Mercado Común sobre la evolución de las negociaciones en materia de servicios.

203 Marco Normativo del Reglamento Común Relativo a la Defensa contra las Importaciones Objeto de Dumping provenientes de países no Miembros del Mercosur (Decisión N° 11/1997).

204 Requisitos Específicos de Origen (Decisión N° 16/1997).

205 Decisión N° 21/1997.

206 Decisión N° 12/1997; Resolución N° 79/1997.

207 Lineamientos para Elaborar un Régimen de Compras Gubernamentales de Bienes y Servicios en el Mercosur (Resolución N° 34/1998).

208 Se aprobaron entre otros, el Reglamento Interno del Consejo del Mercado Común (Decisión N° 2/1998); el Acuerdo sobre Arbitraje Comercial en el Mercosur (Decisión N° 3/1998); el Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional entre el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile (Decisión N° 4/1998); el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur (Decisión N° 5/1998); y el Entendimiento Relativo al Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional entre el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile (Decisión N° 6/1998).

Recuadro VII.1

LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL DE SERVICIOS**Mercosur**

En su reunión de diciembre de 1997, el Consejo del Mercado Común aprobó el Protocolo de Montevideo, sobre el comercio de servicios del Mercosur. Este documento consta de tres partes: un marco general, anexos sobre sectores específicos, y las listas de compromisos específicos de los Estados partes. En la reunión de julio de 1998 se aprobaron los anexos sobre sectores específicos y, además, los anexos referentes al sector de servicios financieros, al movimiento de personas físicas proveedoras de servicios, a los servicios de transporte terrestre y por agua, y a los servicios de transporte aéreo (Decisión N° 18/1998). Las listas iniciales de compromisos específicos contienen las ofertas de los cuatro países miembros del Mercosur para liberalizar algunos servicios y sectores de servicios en el seno del esquema subregional. La política acordada para la elaboración de estas listas fue la de profundizar las ofertas hechas por cada Estado parte en el ámbito del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) de la OMC.

Aunque en esta primera oportunidad no se pudo lograr una amplia liberalización del comercio de servicios, los

Estados partes han hecho esfuerzos para añadir nuevos sectores con respecto a sus ofertas en la OMC. Argentina, por ejemplo, amplió la cobertura referente a algunos servicios profesionales, otorgándoles el trato nacional con presencia comercial. Brasil incluyó en su lista a los servicios de arquitectura e ingeniería, permitiendo el derecho de establecimiento, pero obligando a formar un consorcio con una empresa nacional, la cual debe tener el control. Uruguay profundizó su oferta en informática con relación a los servicios prestados a las empresas, e incluyó algunos servicios profesionales como contabilidad, arquitectura e ingeniería. En el sector de telecomunicaciones, para el cual Uruguay no tenía oferta en la OMC, se incluyeron algunos servicios, pero sujetos a las restricciones de las normas vigentes en el país: correo de voz, correo electrónico, acceso a bases de datos y extracción de información en línea, servicios de videoconferencia, y servicios de comunicación personales, móviles, globales y satelitales. A su vez, Paraguay contrajo compromisos en algunos tipos de seguros, en aceptación de depósitos y préstamos (con presencia comercial), y en servicios de turismo.

Comunidad Andina

En junio de 1998, la Comisión de la Comunidad Andina aprobó la Decisión 439, que establece el marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la Comunidad. Entre los objetivos de la decisión están la eliminación de las medidas que restringen las transacciones de servicios en el seno de la Comunidad, la promoción del mercado común andino de servicios y, en forma paralela, el fortalecimiento y diversificación de la oferta de servicios y la armonización de las políticas nacionales sectoriales. La Decisión 439 obedece al mandato otorgado a la Comunidad Andina en el X Consejo Presidencial Andino, celebrado en Guayaquil en abril de 1998, con vistas a alcanzar un mercado de libre circulación de los servicios en el ámbito de la Comunidad a más tardar en el año 2005.

La Decisión 439 contempla los mismos modos de suministro establecidos en el marco del GATS y es aplicable al comercio de servicios entre los países miembros en todos los sectores y en los distintos modos de suministro, salvo los servicios prestados por el sector

público, las compras gubernamentales y los servicios de transporte aéreo. Los principios de liberalización son los de acceso a los mercados por medio de cualesquiera de los modos de prestación, el trato de nación más favorecida, y el trato nacional. Asimismo, se prevén compromisos de transparencia y de consolidación del statu quo. Sin embargo, también se considera la posibilidad de adoptar ciertas medidas de excepción por parte de los Estados miembros. El cronograma del proceso de liberalización establece que a más tardar el 31 de diciembre de 1999 la Comisión de la Comunidad Andina deberá adoptar una decisión sobre el inventario de medidas restrictivas que cada País miembro opone a la aplicación de los principios de acceso a los mercados y trato nacional, medidas que serán eliminadas conforme se vayan celebrando las rondas de negociación. Se decidió empezar el proceso por la negociación de los servicios financieros y de telecomunicaciones dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor de la Decisión 439.

4. La solución de controversias

El Grupo Mercado Común, en su XXIX reunión, celebrada en Buenos Aires entre el 6 y 8 de mayo de 1998, analizó entre otros asuntos varias reclamaciones nacionales conforme al artículo 5 del anexo del Protocolo de Ouro Preto, sin que se lograra consenso sobre una solución satisfactoria.²⁰⁹ Entre otras reclamaciones, cabe destacar la de Argentina contra Brasil por la aplicación de subvenciones a la

exportación de carne de cerdo; la de Argentina contra Brasil, Paraguay y Uruguay por el incumplimiento de la obligación de incorporar a los ordenamientos jurídicos nacionales algunas de las resoluciones anteriormente adoptadas por el Grupo Mercado Común. Esas experiencias han destacado la necesidad de constituir un mecanismo formal de solución de controversias en el seno del Mercosur.

5. Aspectos institucionales y políticos

En julio de 1998 tuvo lugar en Ushuaia, Argentina, la XIV reunión del Consejo del Mercado Común, que transfirió la presidencia pro tempore del Mercosur de Argentina a Brasil, reunión a la cual asistieron además de los presidentes de los países del Mercosur, los de Bolivia y Chile. Se firmó allí el Protocolo de Ushuaia,²¹⁰ que establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de la integración entre los países

firmantes, y define asimismo los procedimientos a aplicar en caso de que ocurra alguna ruptura del orden democrático. Además, los gobernantes del Mercosur reafirmaron su compromiso de continuar avanzando en el perfeccionamiento de la Unión Aduanera, abarcando aspectos que van desde el fortalecimiento institucional hasta materias relacionadas con la seguridad jurídica en la subregión.²¹¹

6. Las relaciones externas del Mercosur

Una de las áreas más dinámicas del desarrollo reciente del Mercosur está constituida por su relación con terceras entidades, sean éstas países individuales o agrupaciones de países. Todas las negociaciones se plantean como acuerdos amplios de libre comercio, con excepción de las negociaciones con México, que

se restringen a un número limitado de productos y que no han evidenciado avances sustantivos (véase el recuadro VII.2). Asimismo, se han estrechado los contactos con Panamá, al tiempo que Nicaragua manifestaba su intención de firmar un acuerdo de libre comercio con el Mercosur.

209 Según el Protocolo de Ouro Preto (Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur), en su anexo Procedimiento general para reclamaciones ante la Comisión de Comercio del Mercosur, artículo 2 (El Estado parte reclamante presentará su reclamación ante la presidencia pro tempore de la Comisión de Comercio del Mercosur...) Artículo 5 (Si no se alcanzare el consenso en la primera reunión mencionada en el artículo 4, la Comisión de Comercio del Mercosur elevará al Grupo Mercado Común las distintas alternativas propuestas, así como el dictamen conjunto o las conclusiones de los expertos del Comité Técnico, a fin de que se adopte una decisión sobre la cuestión planteada).

210 Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile.

211 Posteriormente, el Grupo Mercado Común, en la XXX reunión, realizada en Buenos Aires el 22 de julio de 1998, decidió crear "la Reunión Especializada de la Mujer para analizar la situación de la mujer, teniendo en cuenta la legislación vigente en los Estados Partes del Mercosur en lo relativo al concepto de igualdad de oportunidades, con el objeto de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los Estados Partes del Mercosur" (Artículo 1 de la Resolución N° 20/1998).

Recuadro VII.2

RELACIONES MERCOSUR-MÉXICO

El Tratado de Montevideo (1980), instrumento jurídico mediante el cual se crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en su artículo 44 establece que las ventajas, favores, franquicias, inmunidades o privilegios que los países miembros otorguen a productos originarios de cualquier otro país miembro o no miembro, o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el propio Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros. En 1994, y principalmente como consecuencia de que México había suscrito con Canadá y los Estados Unidos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), se aprobaron en la ALADI el Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo y la Resolución 43 (I-E), que establece las normas para el período de transición hasta la entrada en vigencia de dicho Protocolo.

Cabe señalar que cada uno de los países miembros del Mercosur tenía acuerdos individuales con México, los cuales debían ser redefinidos y multilateralizados para el Mercosur en su conjunto. Con ese objeto se realizaron negociaciones con México, al tiempo que se prorrogaba la vigencia de los acuerdos bilaterales. Así, tanto el Acuerdo de Complementación Económica N° 5 (México y Uruguay) como el Acuerdo Parcial de Renegociación N° 38 del patrimonio histórico (México y Paraguay) seguirán vigentes hasta el 31 de diciembre de 1998. Por otra parte, las preferencias establecidas en el Acuerdo Parcial de Renegociación N° 9 (Brasil y México) caducaron el 31 de diciembre de 1997. Por último, el 9 de octubre de 1998, los Gobiernos de Argentina y México renovaron la vigencia del Protocolo Adicional N° 13 del Acuerdo de Complementación Económica N° 6, y extendieron las preferencias arancelarias bilaterales hasta el 31 de diciembre del año 2001, siempre y cuando no se logre concertar un acuerdo de complementación entre el Mercosur, como grupo, y México.

En el ámbito regional, cabe destacar que el 16 de abril de 1998 se suscribió en Buenos Aires el Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina, que comenzará a regir desde comienzos del año 2000. El 1° de octubre de 1998 debería entrar en vigor un acuerdo que reemplazaría las preferencias arancelarias existentes, preferencias que habían quedado establecidas en los acuerdos bilaterales suscritos entre los países miembros de las dos agrupaciones y que forman parte del llamado patrimonio histórico convenido en el marco de la ALADI. El acuerdo de libre comercio definitivo, que se referirá a todo el universo arancelario, se negociaría desde principios de octubre de 1998 hasta el 31 de diciembre de 1999. Las negociaciones, no obstante, han resultado más largas y complejas de lo esperado, y se considera la posibilidad de prorrogar por seis meses (hasta el 31 de marzo de 1999) la vigencia de los acuerdos bilaterales existentes.

Por otra parte, el 16 de junio de 1998 se firmó un Entendimiento de Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones y un Plan de Acción entre el Mercosur y Canadá, con vistas a liberalizar el comercio y a identificar las medidas que impidan o distorsionen los flujos recíprocos de comercio y de inversión. Se estableció un grupo consultivo compuesto por ambas partes, que se reunirá a lo menos una vez al año con el fin de examinar y dirigir el proceso conforme a las líneas fijadas en el Plan de Acción. Es interesante señalar que este plan contempla, entre otros puntos, materias relacionadas con consultas y cooperación en áreas de interés mutuo en el Grupo de Cairns, en la OMC, y en otros foros y negociaciones internacionales, entre ellas las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en las cuales el Mercosur es un participante activo. El Mercosur interviene en esas negociaciones como bloque, representado en cada reunión por un vocero designado

por el país que ostenta la presidencia pro tempore en el período específico.

Los trabajos de preparación de las negociaciones para concertar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea se están desarrollando a través de los grupos de trabajo Mercosur-Unión Europea y del grupo ad hoc de relaciones externas Mercosur-Unión Europea. Estas negociaciones deben iniciarse con ocasión de la

Cumbre presidencial birregional que se realizará en junio de 1999 en Brasil. Paralelamente, han continuado profundizándose los contactos con Australia, China, Japón, Nueva Zelandia, Sudáfrica y con la Comunidad de Estados Independientes. Por su parte, la República de Corea solicitó al Mercosur la pronta realización de un encuentro con vistas a lograr un mayor estrechamiento de las relaciones económicas.

B. COMUNIDAD ANDINA

1. El comercio y las inversiones intracomunitarios

Durante el año 1997 las exportaciones intrarregionales retomaron el elevado dinamismo interrumpido en 1996. La tasa de crecimiento registrada en 1997, de cerca de 13%, aunque más modesta que el promedio anual de los primeros cinco años de la década, es significativa, dado que las exportaciones andinas al mundo crecieron menos de 2%, lo que llevó la participación de las exportaciones intracomunitarias a un 12% del total de las exportaciones de los países miembros (véase el cuadro VII.1). Con excepción de Bolivia, cuyas exportaciones a la subregión registraron una caída de 7%, los otros cuatro países han contribuido de modo positivo a esta recuperación, con tasas de crecimiento de las exportaciones intracomunitarias de 49% para Ecuador, 23% para Perú, 21% para Venezuela, y 15% para Colombia. Con todo, el intercambio bilateral entre Colombia y Venezuela sigue dominando el comercio intrasubregional.

Según proyecciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina, en 1998 el comercio intracomunitario podría seguir creciendo a tasas superiores a las de las exportaciones totales, porque se estima que las exportaciones de todos los países pueden sufrir disminuciones importantes a raíz de la

caída de precio del petróleo (Comunidad Andina, 1998c).

Entre 1990 y 1997, el flujo anual de inversión extranjera directa a los países de la Comunidad Andina aumentó de 1 140 millones de dólares hasta cerca de 9 800 millones de dólares, con un valor acumulado en el período de 36 000 millones de dólares.²¹² Hasta el momento, los principales factores de atracción han sido la apertura, la desregulación de las economías nacionales, y los procesos de privatización llevados a cabo por los países. No obstante, resulta difícil precisar cuál ha sido el impacto del proceso de integración sobre los flujos de capital hacia los países: incluso se ha sugerido que las grandes inversiones extranjeras podrían estar contribuyendo a la “reprimarización” de las economías, en vez de contribuir al fortalecimiento y diversificación de su producción manufacturera (Heirman y Mattos, 1998, pp. 6 a 8).

Las inversiones intracomunitarias representan una porción muy reducida de las inversiones totales, pues hasta 1996 sumaron cerca de 720 000 000 de dólares, y se han destacado por dirigirse a sectores distintos de los escogidos por la inversión proveniente

212 Datos obtenidos de la Página Web de la Comunidad Andina [<http://ww.comunidadandina.org>].

de fuera de la subregión. Asimismo, se destaca la distribución geográfica de las inversiones intracomunitarias, dado que casi 66% correspondió a

las realizadas entre Colombia y Venezuela, otro 20% a las efectuadas entre Colombia y Ecuador, y 8% a las de Ecuador en Venezuela (Garay y Vera, 1997, pp. 16 y 17).

2. Medidas de acceso a mercados y facilitación del comercio

Desde fines de enero de 1993, opera una zona de libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, que no contempla excepciones. Además, Perú se está reincorporando gradualmente al área andina de libre comercio, mediante un programa de desgravación que empezó a fines de agosto de 1997 y que debería completarse antes de fines del año 2005.²¹³ De acuerdo con el calendario convenido, a mediados de 1998 las tres cuartas partes del universo arancelario peruano deberían estar liberalizadas.

Por otra parte, el arancel externo común de la Comunidad es aplicado por Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela a un gran número de subpartidas, aunque Ecuador está autorizado para mantener una diferencia de 5 puntos con respecto a los niveles comunes correspondientes a 930 subpartidas. Las listas de excepciones del arancel externo común han sido reducidas anualmente, y deben estar totalmente eliminadas el 1° de febrero de 1999 (Decisión 370). Bolivia tiene un tratamiento especial, pero no puede modificar unilateralmente su arancel. Perú debe vincularse al mecanismo arancelario común en un plazo más próximo que el supuesto el año pasado.

Cabe destacar, no obstante, que la unión aduanera en formación cuenta con una serie de instrumentos complementarios que regulan el mercado interno andino, y que fueron aprobados en períodos anteriores. Son ellos: la Nomenclatura Comunitaria y la Valoración Aduanera, el Régimen de Origen

(Decisión 293), las Normas Técnicas (Decisión 376), los Regímenes sobre Dumping y Subsidios (Decisión 283), y el Régimen sobre Prácticas Restrictivas a la Libre Competencia (Decisión 285).²¹⁴

La Comunidad Andina cuenta además con una Política Agropecuaria Común Andina (PACA), que ha ido evolucionando en el transcurso de los años y que en la actualidad está constituida fundamentalmente por el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, el Sistema Andino de Franjas de Precios y un sistema de Indicadores de Apoyo al Sector Agropecuario (IASA). El primer sistema contiene normas fitosanitarias comunes para 31 productos, que en conjunto representan 60% del valor del comercio intracomunitario de productos agrícolas, y normas zoonosanitarias que cubren casi la totalidad del intercambio pecuario y de productos derivados. El segundo sistema tiene como objetivo estabilizar el costo de importación de un grupo de productos agropecuarios caracterizados por una marcada inestabilidad o por graves distorsiones en su comercialización internacional. Se considera que el sistema de precios ha contribuido a disminuir substancialmente el costo de importación de varios productos clave, como el trigo, el maíz, la cebada y la soya. Finalmente, el sistema de indicadores de apoyo facilita el proceso de armonización de las políticas agropecuarias y las negociaciones con otros países y regiones (Comunidad Andina, 1997b).

213 Decisión 414.

214 La última actualización de la Nomenclatura Común de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena (NANDINA) (Decisión 381) entrará en pleno vigor a comienzos de 1999, cuando los cinco países estarán usando la NANDINA. La norma subregional de valoración aduanera ya había entrado en vigencia en 1994.

Además, el proceso de integración andina está abordando nuevas áreas, como lo atestigua la reciente aprobación de un marco general de principios y normas para la liberalización progresiva del comercio intra-subregional de servicios, marco que establece como meta última llegar a un mercado andino común de servicios en el año 2005. El acuerdo cubre todas las modalidades

de prestación de servicios, adopta los principios de la nación más favorecida y de trato nacional, y compromete a los gobiernos a eliminar gradualmente las restricciones que se contraponen a esos principios mediante la celebración de negociaciones anuales (Comunidad Andina, 1998a) (véase el recuadro VII.1).

3. Aspectos institucionales y políticos

El 1º de agosto de 1997 entró en funciones la Secretaría General de la Comunidad Andina, que sustituyó al órgano técnico anterior, la Junta del Acuerdo de Cartagena. La puesta en práctica de las decisiones que emanan de los dos órganos máximos de la Comunidad, el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, está centralizada ahora en la Secretaría General, como única instancia ejecutiva. La Secretaría es dirigida por un Secretario General, con la colaboración de Directores Generales, a los cuales se confían determinadas áreas temáticas, mientras que la Junta era dirigida por un cuerpo colegiado que estaba integrado por tres miembros.

El Consejo Presidencial Andino tiene como principal función definir y orientar las políticas de integración, mientras que al Consejo de Ministros le corresponde formular y aplicar la política exterior de la Comunidad. Anteriormente, las atribuciones de la Comisión de la Comunidad Andina estaban limitadas a la formulación, ejecución y evaluación de la política comercial y de inversiones de la Comunidad. En resumen, la conducción del proceso de integración se transfirió a las máximas instancias políticas, mientras que el Secretario General tiene atribuciones técnicas, jurídicas y políticas que le permiten actuar como vocero político de la Comunidad Andina (Comunidad Andina, 1997a).

De este modo ha culminado un proceso de reforma institucional iniciado en marzo de 1996, en el VIII Consejo Presidencial de Trujillo, y destinado a dotar a la Comunidad de mecanismos idóneos para enfrentar los desafíos de la fase actual del proceso de integración, que no sólo contempla acciones para consolidar el mercado interno, sino también para lograr un mayor y mejor relacionamiento externo y para promover la integración en nuevas áreas. La promoción de una estrategia de coordinación previa entre sus miembros está permitiendo que la Comunidad defina una posición común en varios foros de negociación externa, tales como el Mercosur y el ALCA.

Además, en el acta final del X Consejo Presidencial Andino, realizado en Guayaquil en abril de 1998, quedó consignado el interés de los gobiernos de armonizar las políticas macroeconómicas. Los Presidentes instruyeron al Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, de bancos centrales y de encargados de la planeación económica en el sentido de “buscar una mayor coordinación y convergencia entre las respectivas políticas macroeconómicas de los Países Miembros ... (y) elaborar un agenda ...que contenga las metas a ser alcanzadas en materia de armonización de dichas políticas” (Comunidad Andina, 1998b).²¹⁵

215 El Consejo Asesor se había reunido por primera vez el 2 y 3 de marzo de 1998, para analizar la conveniencia de la coordinación y las posibilidades al respecto, sobre la base de documentación técnica producida para tal fin. En ésta se identifican la creación de fondos de estabilización de productos primarios, la aplicación de una política tributaria anticíclica y el manejo más activo de la política cambiaria como campos susceptibles de una acción coordinada.

En una reunión extraordinaria realizada el 7 de agosto de 1998 en Bogotá, el Consejo Presidencial Andino suscribió el Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia, y encomendó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

preparar un proyecto de protocolo que estableciera las medidas que debían adoptar “los países andinos ante una eventual ruptura del orden democrático en un país miembro”.

4. Las relaciones externas de la Comunidad

En el IX Consejo Presidencial Andino (Sucre, abril de 1997) se establecieron las directrices para la negociación de un acuerdo de libre comercio con el Mercosur. En esa ocasión, los Presidentes expresaron el deseo de concluir estas negociaciones antes de fines de 1997. Sin embargo, como ya se dijo, las negociaciones resultaron más difíciles de lo esperado, y las partes no pudieron llegar a un acuerdo en el plazo previsto, debido a las divergencias sobre materias como el tratamiento de los sectores agrícola y automotor, la definición de las normas de origen, y el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias. La X Reunión del Consejo Presidencial, celebrada en Guayaquil, instruyó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que se completara la instrumentación de un acuerdo marco para su firma el 16 de abril de 1998. El acuerdo fue efectivamente firmado en la fecha prevista en Buenos Aires, apenas dos días antes del inicio de la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile. En virtud de este acuerdo, ambas partes –la Comunidad Andina y el Mercosur– se comprometieron a culminar la renegociación del llamado patrimonio histórico antes de fines de septiembre de 1998, para su puesta en vigencia el 1° de octubre de ese año.²¹⁶

Sin embargo, en la última reunión, realizada en Montevideo el 6 de noviembre de 1998, los Ministros del Consejo del Mercosur y los Ministros de la Comisión de la Comunidad Andina acordaron varias directrices para concluir antes del 31 de marzo de 1999 la primera etapa de negociación a que se refiere el Acuerdo marco para la creación de la zona de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina.²¹⁷

La Comunidad ha iniciado conversaciones con la CARICOM, el MCCA, así como con Canadá y Panamá, tendientes a emprender negociaciones para concertar acuerdos de libre comercio. Durante la Cumbre de las Américas de abril de 1998, los contactos con Panamá evolucionaron hacia la suscripción de un marco general para la ulterior negociación de un tratado de libre comercio.

Además, la Comunidad Andina ha participado activamente en los trabajos preparatorios y en las actuales negociaciones del ALCA, presentándose los países miembros como un bloque en las reuniones de los grupos de negociación. Tres países andinos fueron elegidos para la presidencia de distintos grupos de negociación hasta octubre de 1999 (Colombia: acceso a mercados; Perú: políticas de competencia, y Venezuela: propiedad intelectual).

216 Se llama patrimonio histórico a los acuerdos bilaterales que los países de las dos agrupaciones regionales firmaron en el ámbito de la ALADI. Además de la expansión y la diversificación del intercambio comercial, las negociaciones tienen por objetivo constituir un marco jurídico e institucional de cooperación e integración para el desarrollo del espacio económico ampliado; el desarrollo y utilización de la infraestructura física y la creación de corredores de integración; la promoción e impulso de las inversiones recíprocas; la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica, así como procurar la coordinación de posiciones en la integración hemisférica y en los foros multilaterales.

217 Véase la Página Web de la Comunidad Andina.

Cabe señalar que la relación con la Unión Europea se basa en un Acuerdo Marco de Cooperación de Tercera Generación, firmado en 1993, y en la Declaración Conjunta de Roma (junio de 1996). Ambas partes se han comprometido a la cooperación mutua, en especial en el campo de la integración económica, y a la institucionalización del diálogo

político, mediante, entre otras vías, la realización de reuniones periódicas a distintos niveles. Así, el 12 de febrero de 1998 los cancilleres de los países miembros de ambas agrupaciones se reunieron en Panamá, con ocasión de la VIII Reunión institucionalizada de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y de la Unión Europea.²¹⁸

C. EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA)²¹⁹

1. El comercio zonal

En 1997, el comercio intrazonal del MCCA creció 18%, en valores corrientes, tasa ligeramente inferior a la de las exportaciones totales de los países miembros (19.5%). La participación de las exportaciones intrazonales en las exportaciones totales se mantuvo así en 21%, que es aproximadamente la misma proporción que se observa desde 1992 (véase el cuadro

VII.1). El intercambio mutuo continuó afectado por ciertas debilidades estructurales, como la baja participación de Honduras y Nicaragua, los sustanciales déficit que estos países suelen acumular en este respecto, y la fuerte concentración del intercambio en productos de consumo final y algunas manufacturas livianas.²²⁰

2. Aspectos institucionales y políticos

En la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, realizada en la ciudad de Panamá el 12 de julio de 1997, se tomaron importantes decisiones con el propósito de racionalizar y fortalecer la institucionalidad del MCCA. Las reuniones presidenciales se convirtieron en la instancia máxima del proceso de decisión política y de orientación estratégica. Posteriormente, en una reunión extraordinaria realizada el 2 de septiembre de 1997 en Managua, los Presidentes decidieron avanzar hacia una unión económica y política con el objetivo de

contribuir al desarrollo económico de los países miembros y asegurar el fortalecimiento de las instituciones democráticas de la región. Con tal fin designaron un grupo de alto nivel, al cual corresponderá preparar las bases y las condiciones constitutivas de la unión centroamericana.

Entre otras medidas de reorganización aprobadas puede destacarse la decisión de unificar las secretarías existentes en una sola Secretaría General para el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), con sede única en El Salvador. La coordinación del

218 Los países andinos son beneficiarios del Régimen Especial de Preferencias, concedido por la Unión Europea para apoyar los esfuerzos de esos países en el combate de la producción y el tráfico de drogas, régimen que ya ha dado lugar a resultados tangibles en términos de crecimiento de las exportaciones.

219 Esta sección está en gran parte basada en CEPAL (1998f).

220 Costa Rica, El Salvador y Guatemala son responsables del 90% de las exportaciones intrazonales y del 70% de las importaciones intrazonales. Las principales manufacturas intercambiadas son productos químicos, alimentos, bebidas y tabaco.

SICA está a cargo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. El SICA incorporó las secretarías de integración social (anteriormente en Panamá), la

Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), antes en Managua, y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).²²¹

3. Medidas de acceso a los mercados y de facilitación del comercio

En el año 1997, los países miembros profundizaron su apertura al comercio internacional mediante la reducción progresiva de los aranceles, si bien con cierto retraso respecto del calendario de desgravación adoptado en septiembre de 1996. El programa contempla el acercamiento progresivo al arancel externo común del MCCA, que comprende cuatro niveles arancelarios finales: 0% para materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en la subregión; 5% para materias primas producidas en la subregión; 10% para bienes intermedios y bienes de capital también producidos en ella, y 15% para bienes finales.²²² Cabe señalar que el 6 de junio de 1997, los Viceministros de Economía acordaron extender en cinco años el período de desgravación arancelaria, para que algunos sectores sensibles pudieran ajustarse a las nuevas condiciones de competencia internacional.²²³ En consecuencia, la fecha límite para la unificación del arancel externo común quedó fijada en el año 2005.

Según informaciones de la SIECA, El Salvador, Guatemala y Nicaragua mantenían la tarifa de 0% para bienes de capital y materias primas, mientras que Costa Rica y Honduras aplicaban un arancel de 1%, cumpliendo así con el calendario de desgravación acordado. En cuanto a las tarifas intermedias y las correspondientes al techo arancelario, todos los países han adoptado calendarios de desgravación, excepto Costa Rica, que dejó en suspenso la aplicación de su programa de desgravación (SIECA, 1998).

Por otra parte, durante el año 1997 se registraron otras acciones que favorecen el desarrollo del comercio intrazonal. Se eliminaron casi todos los aranceles que incidían sobre el intercambio mutuo de productos agrícolas; se redujo la aplicación de cláusulas de salvaguardia,²²⁴ y se eliminaron prácticamente todas las limitaciones al intercambio de divisas y al pago de importaciones.

4. Aspectos normativos

El 1º de enero de 1997, los países pusieron en vigencia la nueva versión del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), que incluye la segunda

enmienda del Sistema Armonizado. Los directores de aduana aprobaron un anteproyecto de legislación centroamericano sobre valor aduanero de las

221 Hasta noviembre de 1998, todavía no se había producido la fusión propuesta, y la Secretaría de Integración Económica (SIECA), anteriormente denominada Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, sigue a cargo de la parte económica del MCCA.

222 Para información sobre el calendario de desgravación arancelaria, véase CEPAL (1997a, cuadro V.2, p. 118).

223 Entre los productos sensibles se encuentran ciertos productos textiles, neumáticos, leche, papas y cebollas.

224 El Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia fue aprobado en julio de 1996. Estas medidas sólo se pueden aplicar a las importaciones desde terceros países. Las cláusulas de salvaguardia, que a fines de 1996 se habían prorrogado hasta mediados de 1997, se volvieron a prorrogar, y deben expirar el 31 de diciembre de 1998. El Reglamento está actualmente en revisión, para hacerlo compatible con la normativa de la OMC.

mercancías, mediante el cual se armonizan, a nivel regional, los procedimientos del acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del GATT (SIECA, 1998).

La SIECA está elaborando un proyecto de reglamento centroamericano para el comercio de servicios, tendiente a lograr la liberalización gradual de este intercambio entre los países

miembros, y que serviría además para establecer los parámetros de las negociaciones sobre la misma materia que se realicen con terceros países.²²⁵ Sin embargo, el anteproyecto del reglamento centroamericano de procedimientos administrativos de solución de diferencias en el comercio intrarregional aún no ha sido aprobado.

5. Las relaciones externas del MCCA

Como resultado de su segunda reunión extraordinaria, realizada entre los días 5 y 7 de noviembre de 1997, en Santo Domingo, los Presidentes centroamericanos y el Presidente de la República Dominicana acordaron los procedimientos para las negociaciones con vistas a un acuerdo de libre comercio entre el MCCA y la República Dominicana, convenio que se suscribió finalmente el 16 abril de 1998. Se trata de un acuerdo amplio que además de incluir prácticamente todo el universo arancelario de bienes,²²⁶ se ocupa de materias como comercio de servicios, inversiones mutuas, propiedad intelectual, política de competencia y solución de controversias, entre las principales. El tratado debe entrar en vigencia a partir de 1999, aunque quedan asuntos pendientes, tales como la definición de la lista de productos que constituirían las excepciones al tratado.

Por otra parte, el 18 de septiembre de 1997 Nicaragua firmó un acuerdo de libre comercio con México. Este acuerdo otorga acceso inmediato al mercado mexicano a 77% de las exportaciones de Nicaragua, y a 45% de las exportaciones mexicanas hacia Nicaragua. Los demás rubros se desgravarán

dentro de un plazo de 10 años en el primer caso, y de 15 años en el segundo. Costa Rica y México tienen ya un acuerdo parecido de libre comercio, en vigencia desde el 1º de enero de 1995. A partir de la tercera reunión de Presidentes de Centroamérica y México (Tuxtla III, llevada a cabo en San Salvador en julio de 1998), se intensificaron los trabajos tendientes a la suscripción de un otro acuerdo entre México y los tres países centroamericanos unidos en el llamado Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras).

Los países de Centroamérica como grupo están además en proceso de negociación de tratados de libre comercio con Chile y Panamá. Durante la XIX Reunión Cumbre los seis Presidentes definieron un acuerdo marco en el cual se reconoce la importancia de liberalizar los flujos comerciales, promover las inversiones mutuas y fomentar la cooperación entre el MCCA, Chile y Panamá.²²⁷

Las relaciones extrarregionales han exhibido también un elevado dinamismo. Por una parte, el diálogo con la Unión Europea, en el marco del llamado proceso de San José, ha permitido mantener altos

225 El procedimiento para la adopción de medidas compensatorias y antidumping figura en el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio, que fue aprobado el 12 de diciembre de 1995.

226 El tratado entre el MCCA y la República Dominicana, que entrará en vigor el 1º de enero de 1999, otorga libre comercio recíproco inmediato a prácticamente todo el universo arancelario, siempre que los productos cumplan con las normas de origen estipuladas en el acuerdo. Las escasas excepciones al libre comercio tenían que ser negociadas dentro de los 120 días siguientes a la firma del acuerdo, y luego estarían sujetas a una desgravación arancelaria progresiva que terminará el año 2004.

227 Durante la primera reunión de negociación entre las delegaciones de Centroamérica y Chile (Miami, septiembre de 1998), y en la reunión de negociación entre Centroamérica y Panamá (Panamá, 17 y 18 de septiembre 1998), se efectuó un intercambio de información general sobre legislación nacional de cada uno de los países con relación a los asuntos negociados, y se realizaron consultas y comentarios sobre las propuestas presentadas por las partes correspondientes.

niveles de cooperación y seguir aplicando las preferencias arancelarias ya acordadas, si bien los países centroamericanos han indicado su interés en

avanzar hacia acuerdos de mayor profundidad en lo concerniente a los aspectos financieros y comerciales.

D. LA COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)

La Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Caribe resultaron de 15 años de esfuerzos destinados a construir la integración regional, proceso que se inició en 1958 con la creación de la Federación Británica de las Indias Occidentales, que tuvo una duración de sólo cuatro años. En diciembre de 1965 se creó la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), con la participación de Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana, y Trinidad y Tabago. La CARICOM fue establecida por el Tratado de Chaguaramas, suscrito por Barbados, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tabago, y puesto en vigencia el 1º de agosto de 1973.²²⁸

El Mercado Común del Caribe fue creado sobre la base de una política común de protección, con elevadas barreras arancelarias y no arancelarias frente a las importaciones de terceros países. Los objetivos explícitos del Mercado Común son: i) proteger la producción industrial y agrícola subregional; ii) apoyar el desarrollo de producción internacionalmente competitiva en el mercado común; iii) simplificar la estructura arancelaria, y iv) impulsar la competencia dentro de la subregión. Posteriormente, en 1993, se definió un nuevo programa para el arancel externo común, en el cual los

gobiernos de los países miembros, junto con reconocer la necesidad de elevar la competitividad internacional de sus economías, daban a conocer su inquietud por el impacto negativo que la liberalización económica podía tener sobre el empleo y sobre las finanzas públicas.

En la X Conferencia de los Jefes de Gobierno de la CARICOM, celebrada en Grand Anse, Granada, en julio de 1989, éstos declararon su intención de configurar un mercado y una economía únicos en un plazo breve. Esta meta suponía en primer lugar el establecimiento de cuatro libertades básicas (libre intercambio de bienes, libre intercambio de servicios, libre movilidad de las personas y libre movilidad de los capitales), así como la armonización de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros. En la XI Conferencia, realizada en Kingston en agosto de 1990, los Jefes de Gobierno, después de la correspondiente revisión, decidieron postergar los plazos en que deberían estar en funciones los instrumentos básicos para formar el mercado común, entre los cuales figura la aplicación, con reducciones que deberían estar terminadas a fines de 1998, del arancel externo común.²²⁹

228 Posteriormente, otros países caribeños se agregaron a la CARICOM (Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas). Bahamas se convirtió en el 13º miembro en 1983 y Suriname en el 14º en 1995 (véase la historia de la CARICOM en la Página Web de la CARICOM <http://www.caricom.org>). El Mercado Común del Caribe también fue creado en 1973, como un anexo al Tratado de Chaguaramas.

229 Para el calendario de desgravación, véase CEPAL, 1997a, cuadro V.3, p. 122.

1. El comercio intracomunitario

Las exportaciones de los países miembros de la CARICOM consisten en productos básicos, como son los hidrocarburos y el azúcar en el caso de Trinidad y Tabago, alumina y bauxita en el caso de Guyana y Jamaica, y bananos en el de los países pequeños (véase el capítulo III). Las exportaciones de servicios comerciales, entre los cuales se destaca el turismo, suelen representar a una proporción considerable de los ingresos por concepto de exportaciones (CEPAL, 1997a, cuadro VIII.2, p. 153). Los países más pequeños y de menor desarrollo relativo reciben además montos significativos de asistencia financiera externa.

En cambio, dentro del comercio intracomunitario figuran en mayor proporción las manufacturas livianas, entre ellas los alimentos elaborados, ya que

éstos cuentan con un margen preferencial apreciable en el mercado comunitario. Tres cuartas partes de las exportaciones intracomunitarias provienen de los cuatro países de mayor desarrollo relativo: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.²³⁰

Debido a los avances registrados en la integración del mercado comunitario y a la apertura gradual de las economías en general, el comercio intracomunitario tuvo una significativa recuperación en la primera mitad de los años noventa. Los datos de la Secretaría de la CARICOM indican un crecimiento del comercio intrarregional, debido principalmente a las transacciones entre los países de mayor desarrollo relativo (Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago).

2. Medidas de acceso a los mercados y de facilitación del comercio

La mayor parte de las restricciones no arancelarias han sido eliminadas, pero varios países aún aplican licencias restrictivas y cuotas de importación, en especial para regular la entrada de productos agropecuarios y bebidas que compiten con la producción local (CARICOM, 1997a). Asimismo, países como Bahamas, Dominica y San Vicente y las Granadinas aplican impuestos de timbre, mientras que otros, como Antigua y Barbuda, Barbados y Dominica, aplican sobretasas a la importación, que varían entre 3% y 10% del valor cif. La fase cuarta y última del programa de rebaja y convergencia del arancel externo común debería estar completada en lo esencial hacia fines de 1998, con excepción de Belice, que tiene plazo hasta el año 2000. No obstante, a mediados de 1998 tan solo Barbados, San Cristóbal y San Vicente y las Granadinas habían puesto en vigor esta última fase.

Los aranceles aplicados al comercio exterior constituyen todavía una importante fuente de ingresos fiscales, especialmente en los países más pequeños, donde pueden alcanzar casi hasta la mitad de los ingresos corrientes (CEPAL, 1997a, pp. 125 a 130). La Secretaría de la CARICOM está estudiando en qué medida la desgravación arancelaria afectará los ingresos fiscales de los países miembros, para que el arancel externo común pueda ser aplicado sin retraso.

Desde 1989 la CARICOM ha estado promoviendo la libre movilidad de la mano de obra en el interior de la subregión. Hasta mediados de 1997, 8 de los 14 países miembros aceptaban documentos de viaje distintos a los pasaportes (Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, y San Vicente y las Granadinas). Siete países tienen además en vigencia una legislación que permite

230 Véase la página Web de la CARICOM.

que los graduados de universidades pueden ejercer su profesión dentro de la subregión sin necesidad de permisos de trabajo (Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago). Esta facilidad será luego extendida a artistas, deportistas y trabajadores de los medios de información (CARICOM, 1997a).

Los esfuerzos para establecer y perfeccionar el mercado y economía únicos incluyen la negociación y puesta en práctica, antes del año 2000, de una serie de protocolos que representen una verdadera reforma del Tratado de Chaguaramas. El primero de éstos, que propone la reestructuración de los órganos e instituciones de la CARICOM, entró en vigor

provisoriamente el 1° de julio de 1997. Lo mismo ocurrió con el Protocolo II, que versa sobre la prestación de servicios, el derecho de establecimiento y los movimientos de capital.

Durante la XIX Conferencia de Jefes de Gobierno, realizada en Santa Lucía entre el 30 de junio y el 4 de julio de 1998, ocasión en que se celebraban los 25 años de existencia de la CARICOM, se firmaron el Protocolo III, relativo a política industrial, y el Protocolo V, referido a política agropecuaria de la comunidad.²³¹ Por otra parte, los países aún no han podido armonizar el tratamiento de las inversiones extranjeras, la política de competencia ni la protección de la propiedad intelectual (CARICOM, 1998).²³²

3. Las relaciones externas de la CARICOM

Durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998, el Buró de la CARICOM formuló una serie de recomendaciones sobre cómo conducir conjuntamente las negociaciones con terceros países, por medio de lo que se conoce como maquinaria regional de negociaciones.²³³ La CARICOM terminó exitosamente la negociación de la extensión del acuerdo económico y comercial con Colombia, que fue suscrita el 1° de junio de 1998 por los Gobiernos

de Colombia y de la CARICOM. También acaban de culminar las negociaciones conjuntas con la República Dominicana, con la firma, el 22 de agosto de 1998, de un acuerdo marco de libre comercio que entrará en vigor el 1° de enero de 1999 y que debe estar plenamente en funciones en el año 2005. Asimismo, la Comisión Conjunta CARICOM-Cuba, establecida en 1993 para adelantar conversaciones tendientes a promover el comercio y la cooperación mutuos, se ha reunido en varias ocasiones (CARICOM, 1997b).

231 El Protocolo IV, sobre liberalización comercial, tiene que estar listo para ser firmado en la X reunión intersesional.

232 El Protocolo VI estipula una política común para el transporte internacional; el Protocolo VII se refiere a la problemática de los países, regiones y sectores en condiciones desventajosas; el Protocolo VIII, al mecanismo de solución de controversias, y el Protocolo IX a la defensa de la competencia. Los Jefes de Gobierno adoptaron también en principio un acuerdo para establecer la Corte Suprema del Caribe. Algunos países tienen aún dificultades para aceptar la función de apelación de la Corte, debido a su distinta estructura jurídica.

233 El Buró es un grupo consultivo creado en 1992 e integrado por el Presidente en ejercicio de la Conferencia de Jefes de Gobierno, su Presidente saliente y su Presidente entrante. A esta instancia le corresponde considerar los asuntos de mayor urgencia antes de las Conferencias ordinarias y formular propuestas al respecto.

CUARTA PARTE

**TEMAS SELECCIONADOS DE COMERCIO
Y POLÍTICA COMERCIAL**

Capítulo VIII

POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY: COMPARACIÓN ENTRE PAÍSES DEL ASIA ORIENTAL Y DE AMÉRICA LATINA²³⁴

Introducción

La literatura económica de las últimas décadas ha contribuido a difundir los éxitos alcanzados por los gobiernos del Asia oriental con sus políticas económicas, que les permitieron corregir varias fallas de mercado y acelerar de ese modo el proceso de acumulación de capital, de progreso técnico y de transformación estructural de la economía. Es decir, la intervención estatal determinó un nivel de crecimiento económico superior al que podría haberse logrado con una política de *laissez faire*. Por esta razón, entre otras, los países de América Latina y el Caribe volvieron la mirada hacia el Asia oriental en busca de enseñanzas.

Sin embargo, debido a la crisis financiera en que se han sumido últimamente las economías del Asia oriental, ha sido necesario introducir cambios radicales en la reglamentación que protegía varios de sus mercados de la competencia internacional. En particular, los países que fueron obligados a recurrir a préstamos de organismos financieros multilaterales deberán acelerar el proceso de desregulación y liberalización de los mercados de productos y factores, a fin de cumplir con las condiciones fijadas por tales organismos.

Además, otros factores han contribuido a reducir las posibilidades de adoptar políticas industriales y comerciales de carácter selectivo similares a las aplicadas con éxito en el Asia oriental. Primero, la globalización de los mercados está empujando a las empresas nacionales a una intensa competencia interna y externa, cuyas normas son dictadas por las grandes empresas transnacionales. Debido a esa globalización productiva y financiera, paulatinamente se está consolidando en la OMC, así como en otros foros de negociación, la tendencia a armonizar las políticas y las normas nacionales mediante criterios acordados multilateralmente. Además, las nuevas disciplinas que los países han aceptado a nivel multilateral como resultado de la Ronda Uruguay, y las que puedan resultar de acuerdos plurilaterales, subregionales, regionales o hemisféricos, tampoco permitirán adoptar políticas industriales y comerciales selectivas de tan vasto alcance como las aplicadas en el pasado en los países del Asia oriental.

Asimismo, la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, cuyo comienzo está previsto para fines de 1999, podría imponer mayores restricciones a las políticas selectivas. Y aun si esa

234 Este capítulo está basado en el documento de síntesis del proyecto “Estudio comparativo de las estrategias de desarrollo de algunos países del Asia oriental y América Latina, especialmente en lo que respecta a las políticas comerciales e industriales, en el marco del nuevo sistema internacional de comercio”, que ha desarrollado la Unidad de Comercio Internacional de la CEPAL, bajo la supervisión de Mikio Kuwayama (CEPAL, 1998j). Se hicieron seis estudios comparativos sobre los siguientes países: Argentina (Casaburi, 1998); Brasil (Delorme Prado, 1998); Chile (Agosin, 1998); Indonesia (Nasution, 1998); Malasia (Zainal-Abidin, 1998), y República de Corea (Yeom, 1998).

ronda no tuviera lugar, los países miembros de la OMC ya se han comprometido a iniciar conversaciones antes del año 2000, entre otros aspectos, sobre disciplinas pendientes relativas a la protección de los derechos de propiedad intelectual y sobre la apertura adicional del comercio de productos agrícolas y de servicios. De igual modo, la OMC deberá examinar los avances alcanzados por los grupos de trabajo, creados en 1996, sobre comercio e inversiones, política de competencia y compras del sector público.

No obstante, muchos analistas consideran que el margen de maniobra de que disponen los gobiernos para sus políticas dista mucho de haber desaparecido.²³⁵ Los países en desarrollo deberían empeñarse en fortalecer medidas de política, compatibles con las normas de la Ronda Uruguay y de otros acuerdos internacionales, destinadas a mejorar su capacidad endógena. Las experiencias de los seis países examinados en este capítulo pueden proporcionar algunas nociones sobre la forma de diseñar y administrar esas medidas.

A. EL ENFOQUE ENDÓGENO DEL DESARROLLO

Según sostienen sus defensores, la intervención estatal en la estructura de incentivos para los agentes privados se justifica, en general, debido a la existencia de externalidades y de fallas en los mercados de productos, trabajo, capital e información. En lo concerniente, por ejemplo, al mercado laboral, aunque muchas técnicas sólo se adquieren con la práctica, las empresas no invierten lo suficiente en capacitación del personal debido a la elevada rotación de la mano de obra. En los mercados de productos, las empresas que experimentan con nuevas tecnologías o mercados nuevos proporcionan valiosa información a las restantes, y, cuando tienen éxito, pueden ser imitadas. Estas externalidades, relacionadas con la información y la tecnología, no son fáciles de internalizar en la empresa, por lo cual los beneficios a ello asociados no pueden ser de apropiación individual. Por otra parte, en ausencia, por ejemplo, de mercados de capital desarrollados, lo más probable es que el mercado financiero no logre resultados muy favorables en la intermediación financiera, especialmente en lo referente a inversiones a largo plazo o a la canalización de créditos para empresas pequeñas y medianas. No obstante, está demostrado que la política comercial no

es el mecanismo más adecuado para corregir las distorsiones de los mercados de factores y de capital. Los problemas mencionados deberían atacarse en su raíz.

En las teorías recientes acerca del crecimiento se hace hincapié en la inversión en capital humano y en tecnología como principales factores del crecimiento a largo plazo. Se sostiene que el acervo de capital es un bien compuesto, en el cual el componente representado por el conocimiento tiene rendimientos crecientes a escala, que contrarrestan el rendimiento decreciente del acervo de capital físico. Como consecuencia de ello, es posible, por una parte, que el incentivo para la acumulación de capital subsista indefinidamente, y, por otra, que el cambio tecnológico se convierta en un insumo que será determinado en forma endógena. Por lo tanto, se justifica que la política pública se oriente hacia el desarrollo de los sectores que llevan, separada o simultáneamente, a la creación o absorción de conocimientos.

En las nuevas teorías sobre el comercio internacional también se hace hincapié en las

235 Véase, entre otros, Agosin (1996); Agosin, Tussie y Crespi (1994); Laird (1997).

externalidades dinámicas, internas y externas a la empresa. En esas teorías, el incremento de la productividad es concebido como consecuencia de un proceso de aprendizaje práctico progresivo y de largo plazo, basado en la asimilación de experiencias de producción antiguas y recientes. Sin embargo, hay sectores que tienen mayor capacidad de innovación tecnológica, mientras que otros son sectores estratégicos que transmiten sus fuertes externalidades al resto de la economía. Por consiguiente, las políticas públicas deberían promover el desarrollo de algunas industrias estimadas de gran potencial, aplicando criterios rigurosos para seleccionarlas y otorgando los incentivos correspondientes sólo por un tiempo limitado y conforme al desempeño exhibido.

Al analizar las diversas experiencias al respecto, se concluye que el éxito en la aplicación de estas políticas depende de la existencia de ciertas condiciones a nivel nacional, entre las que cabe mencionar un contexto macroeconómico favorable, una infraestructura física adecuada, una fuerza laboral alfabetizada y calificada, y un marco institucional que asegure el pleno funcionamiento del sistema productivo y financiero. Asimismo, el apoyo que preste el Estado en materia de desarrollo productivo debería afianzar la competitividad sistémica de la economía en su conjunto.

Es posible también que las políticas destinadas a corregir algunas fallas de mercado no sean siempre selectivas, sino que sean horizontales o neutras. Por ejemplo, las exportaciones originan importantes externalidades cuando se cumplen las normas del mercado internacional, las especificaciones relativas a la calidad de los productos y los objetivos en materia de distribución y comercialización, externalidades

que, una vez alcanzadas pueden hacerse extensivas a otros productos y procesos. En este sentido, la inserción internacional podría ser considerada como un bien público. Por lo que toca a las importaciones, las externalidades corresponden a las oportunidades de aprendizaje que ofrece la importación de bienes de capital y de bienes intermedios con tecnología incorporada (Bradford, 1991, p. 99). La capacidad del sector público de proporcionar crédito y garantías suficientes al comercio puede ser decisiva para corregir las fallas de los mercados de capital. Para que el comercio exterior funcione como proceso acumulativo de aprendizaje y de absorción de tecnología, tanto para los empresarios como para el país en su conjunto, es recomendable que el Estado preste apoyo al sector privado y asegure al mismo tiempo que se satisfaga el aspecto de bien público de la inserción internacional.

Cabe señalar que no siempre se puede distinguir claramente entre políticas selectivas y horizontales. Cuando se aplica una política selectiva a un grupo de actividades económicas y no a una empresa o a un sector determinados, la distinción comienza a desdibujarse. A manera de ejemplo puede citarse la aplicación de esta clase de políticas para promover complejos industriales, parques tecnológicos o complejos productivos (*clusters*) con base en los recursos naturales. Los incentivos económicos para crear amplios eslabonamientos ascendentes y descendentes pueden ser muy selectivos, pero también pueden abarcar toda una gama de actividades productivas. Además, por mucho que las políticas selectivas apunten a escoger el rubro más promisorio o incluso a constituirlo, las políticas horizontales suelen asimismo aplicarse en forma selectiva.²³⁶

236 Otro ejemplo es que aunque en general las políticas para el mejoramiento de la educación no son consideradas selectivas, la cuestión de si debe darse prioridad a la enseñanza primaria, a la secundaria o a la superior tiene un elemento de selectividad. Algunas modalidades de capacitación profesional, así como determinados programas de educación superior, de educación técnica y científica y de capacitación industrial especializada pueden ser sumamente selectivos. Si la inversión en el desarrollo de la capacidad técnica se orienta hacia el fomento de las exportaciones, la política destinada a afianzarla será selectiva, aunque no esté necesariamente dirigida a industrias o sectores determinados.

B. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES APLICADAS EN EL PASADO

1. Crecimiento inducido por las exportaciones o exportaciones basadas en el crecimiento?

La controversia sobre la relación de causalidad existente entre crecimiento y exportaciones (esto es, crecimiento inducido por las exportaciones en contraposición con exportaciones basadas en el crecimiento) es una cuestión compleja que dista mucho de haberse resuelto.²³⁷ Sin embargo, cuál de estas dos hipótesis resulte ser la correcta tiene importantes consecuencias para la política pública. Si la clave del crecimiento está en lo segundo, esto es, en la acumulación de capital físico y humano y la transformación tecnológica, tendrá mucho sentido orientar las políticas hacia el fomento de estos factores. En cambio, si la clave está en lo primero, habría que aplicar políticas que estimularan el aumento y la diversificación de las exportaciones.

Algunos analistas han hecho hincapié en la importancia de las exportaciones como motor del crecimiento.²³⁸ De acuerdo con este modelo, si se utilizara la liberalización del comercio para armonizar los precios internos con los precios de los mercados mundiales, se lograría un uso eficiente de los recursos internos porque disminuiría el costo de las importaciones, con lo cual se liberarían recursos para producir y comprar productos nacionales y generar productos exportables. Por lo tanto, si la reforma de la política comercial apunta a lograr competitividad internacional, la economía puede responder a la demanda externa fijando los precios apropiados. La reforma podría comprender la liberalización del régimen de importaciones, la unificación del tipo de

cambio, acompañada de devaluaciones, y diversas otras medidas destinadas a estimular las exportaciones (en especial el reintegro de impuestos) para contrarrestar el sesgo antiexportador. Como consecuencia de ello, en un marco de estabilidad macroeconómica, las exportaciones deberían conducir a una especialización de la economía conforme a las ventajas comparativas, y darían lugar a un aumento de los ingresos, la inversión, el ahorro y la productividad.

Entre las razones que justifican las exportaciones se destacan las mejoras en materia de eficiencia y el aumento de la productividad. Sin embargo, en la práctica, la razón principal que mueve a los países en desarrollo a exportar es la necesidad de superar las limitaciones del balance de pagos. Si bien las importaciones pueden financiarse transitoriamente con corrientes de capital, para mantener tasas de crecimiento elevadas se requiere un incremento vigoroso de las exportaciones. Otra vinculación entre las exportaciones y el crecimiento es el tamaño del mercado: el acceso a los mercados mundiales permite que la economía logre la escala mínima de producción. Además, las exportaciones proporcionan una gama de externalidades surgidas a nivel de las industrias, como las economías de especialización y de aglomeración.

En cambio, otros analistas sostienen que el desarrollo es inducido por las inversiones.²³⁹ De acuerdo con este paradigma, la cadena de causalidad se inicia con la inversión, que eleva la tasa de transformación estructural y de mejoramiento de la

237 Como las exportaciones forman parte del PIB, su incremento influye automáticamente en la tasa de crecimiento de éste, sin que haya necesariamente en juego una determinada relación de causalidad. Tampoco hay razones para que la orientación hacia las exportaciones deba ir acompañada de mayores inversiones. En muchos casos, un aumento sustancial de la rentabilidad de las exportaciones no conducirá a un incremento de la inversión, ni siquiera tras un rezago apreciable.

238 Véanse, por ejemplo, Krueger (1985); Banco Mundial (1987).

239 Rodrik (1995); Singh (1995); UNCTAD (1994); Akyüz y Gore (1994).

productividad, factores que, por su parte, dan lugar a un proceso de expansión de las exportaciones y de competitividad internacional inducido por la oferta. Cuando la tasa de inversión es alta, no siempre disminuye forzosamente el rendimiento. Por el contrario, si se considera que el cambio tecnológico está incorporado en los bienes de capital nuevos, las tasas de inversión elevadas aceleran el avance tecnológico, intensifican el aprendizaje práctico y dan lugar a un círculo virtuoso de mayor competitividad y crecimiento económico más dinámico. Como se advierte en el recuadro VIII-1, hay distintas opiniones con respecto a la relación causal existente entre crecimiento y exportaciones.

Las experiencias recientes del Asia oriental parecen indicar que en ellos se ha vuelto más difícil canalizar las inversiones hacia usos productivos, tal como había pronosticado Krugman (1994). En efecto, a juicio de este autor, el crecimiento económico del Asia oriental podía atribuirse simplemente a la acumulación de capital y mano de obra, y no a un aumento de la productividad, por lo cual forzosamente

habría de producirse un descenso del rendimiento de ambos factores que acabaría por desacelerar el crecimiento. El problema también podía deberse a la calidad de la inversión: una gran proporción de ésta se había orientado hacia los sectores de bienes no transables, que son de bajo rendimiento, y no hacia aquellos que tienen capacidad productiva. También se puede inferir que la facilidad de acceso a capital extranjero, junto con la vigencia de un marco financiero más liberal y permisivo, carente de una reglamentación y fiscalización adecuadas, llevaron al sector privado a invertir y a endeudarse en exceso, lo cual estimuló la formación de burbujas especulativas en los mercados de activos mobiliarios e inmobiliarios (CEPAL, 1998c, p. 16). Los créditos excesivos que otorgaron los intermediarios financieros provocaron inflación, no por aumento de precio de bienes sino de los activos. Cuando la burbuja estalló, la consiguiente caída de precio de los activos dejó claramente de manifiesto la insolvencia de los intermediarios y los obligó a suspender las operaciones, con lo cual se acentuó la deflación de los activos (Krugman, 1998a y 1998b).

2. Evaluación de la política industrial y comercial aplicada en el pasado

En general, en los seis estudios mencionados se sostiene que si bien la política de industrialización mediante sustitución de importaciones contribuyó a formar la base industrial y en algunas etapas sirvió para profundizarla, su puesta en práctica sometió a los países a serias restricciones externas e internas. Además, contrariamente a lo que se había previsto, ni en el Asia oriental ni en América Latina se logró, por medio de esas políticas, en especial las aplicadas en la segunda etapa, reemplazar las industrias basadas en recursos naturales o semiespecializadas, de alto coeficiente de mano de obra, por industrias especializadas, de alto coeficiente de capital y clara competitividad internacional. Tampoco se redujo la dependencia con respecto a los insumos importados. Por otra parte, estas políticas se vieron a menudo bloqueadas por restricciones cambiarias, las cuales

exigieron a su vez, en ambas regiones, la liberalización unilateral de las economías. Además, el modelo permitió que determinados grupos obtuvieran rentas extraordinariamente elevadas.

Cabe señalar que como reacción frente a la situación económica, en los seis países aquí examinados ya se habían introducido reformas antes del inicio de la Ronda Uruguay. Por lo general, las políticas que se aplican actualmente son aún más liberales y menos intervencionistas que las permitidas por la OMC. Los aranceles aplicables son bastante inferiores a los niveles consolidados establecidos en la Ronda Uruguay, y a comienzos de los años noventa se abandonaron unilateralmente las subvenciones directas a las exportaciones, consideradas prohibidas o recurribles con arreglo al acuerdo.

Recuadro VIII-1

RELACIÓN DE CAUSALIDAD ENTRE CRECIMIENTO Y EXPORTACIONES

Delorme Prado (1998) afirma que Brasil representa un ejemplo de exportaciones inducidas por el crecimiento, debido a que los principales factores de este último han sido las variables internas, mientras que las exportaciones fueron necesarias para generar las divisas requeridas para importar bienes de capital, servicios y tecnología esenciales. Sostiene que en un país cuyo mercado interno es tan vasto como el de Brasil, se tiende naturalmente a adoptar un modelo basado en el crecimiento. Lo sucedido recientemente en algunas economías grandes, como la de los Estados Unidos y la República Popular de China, cuyo crecimiento ha sido impulsado en los últimos años por las exportaciones, deja ver que el planteamiento del autor es de aplicación menos general.

En contraste, en su análisis sobre Chile, Agosin (1998, pp. 8 a 22) sostiene que aunque las exportaciones y la inversión son variables significativas del comportamiento de equilibrio a largo plazo del PIB del país, la hipótesis del crecimiento inducido por las exportaciones explica mejor la situación nacional, en especial desde mediados de los años ochenta. Sin embargo, advierte que la segunda etapa de la estrategia de desarrollo centrado en las exportaciones será más problemática, porque el país se verá en la necesidad de diversificar sus exportaciones, de manera de incluir bienes más elaborados que los productos básicos.

A juicio de Mahani (1998, pp. 3 a 7), según la etapa de desarrollo económico de que se trate, el crecimiento de Malasia se ha basado sea en las exportaciones, sea en la inversión. En la primera etapa, las exportaciones fueron fuente de crecimiento debido a que generaron ingresos, diversificaron e intensificaron la actividad industrial y crearon empleo. A partir de 1980, esta función ha correspondido a la inversión, primero del sector público (1980-1985) y luego del sector privado, lo cual estuvo acompañado de una gran afluencia de inversión extranjera directa (IED) y de un intenso proceso de privatización. Las grandes inversiones se han canalizado hacia gastos en maquinaria y equipo del sector manufacturero, que en Malasia está muy orientado hacia las exportaciones. Si la acumulación de capital humano y la innovación tecnológica tienen lugar en el sector exportador, la distinción entre ambos modelos podría tornarse menos clara.

En su estudio sobre Indonesia, Nasution (1998) afirma que el país adoptó una estrategia de industrialización fuertemente orientada hacia afuera, sobre la base de la expansión de las exportaciones. Parte considerable de la inversión se hizo en las industrias manufactureras de exportación y, además, la IED contribuyó a estimular el crecimiento económico basado en las exportaciones. Tal como en el caso de Malasia, si la mayor parte de la inversión y de la innovación tecnológica conexas tiene lugar en el sector relacionado con las exportaciones, la distinción entre ambos modelos comienza a hacerse difusa.

Según Casaburi (1998, p. 24), no puede decirse que el crecimiento de Argentina se haya basado en las exportaciones o en la inversión. A su juicio, no es posible discernir una estrategia de desarrollo única o predominante que haya durado más de tres o cuatro años. Además, los principales incentivos macroeconómicos otorgados en los últimos 30 años no sólo tuvieron un sesgo antiexportador (por ejemplo, los impuestos a las exportaciones y el precio relativo negativo de las exportaciones), sino que fueron también contrarios a las inversiones (por ejemplo, el elevado precio de los bienes de capital, las restricciones a la inversión extranjera y la represión de los mercados financieros). El crecimiento de las exportaciones sólo ha sido notable en los últimos años y las exportaciones siguen representando una proporción pequeña del PIB. Con todo, Casaburi piensa que en definitiva puede decirse que el crecimiento de Argentina se ha basado en el último tiempo en la inversión.

Aunque no aborda directamente la cuestión de la causalidad, Yeom (1998) deja ver que, en la República de Corea, el Gobierno adoptó un conjunto de políticas industriales y comerciales (consistentes sobre todo en aranceles elevados y otras restricciones a las importaciones, junto con sistemas impositivos y crediticios preferenciales y apoyo administrativo), orientadas por igual a las industrias de exportación como a las de sustitución de importaciones. Por medio de este proceso en que se combinaban las exportaciones con la sustitución de importaciones, el Estado pretendía eliminar una serie de obstáculos a la inversión y propiciar un aumento considerable del rendimiento del capital privado (Rodrik, 1995).

Según se desprende de la experiencia de estos países, lo más provechoso es que los incentivos para la industrialización mediante sustitución de importaciones sean, en una primera etapa, moderados y se otorguen por plazos determinados, y que las excepciones a la neutralidad sean escasas y bien seleccionadas. En una etapa posterior de desarrollo, lo más conveniente parece ser que los incentivos se otorguen a las principales esferas de actividad (esto es, a las que tienen mayores posibilidades de producir beneficios dinámicos no internalizados por el mercado), en vez de tratar de elegir beneficiarios determinados.

En consecuencia, la principal recomendación es que los países apliquen políticas públicas que

estimulen la competitividad sistémica de la economía en su conjunto. Dentro de éstas deben figurar la adopción de medidas destinadas a perfeccionar el sistema educacional; apoyar a la industria (por medio de la capacitación y el desarrollo de productos); complementar el mercado de capital, especialmente para las empresas pequeñas y medianas; atraer inversiones extranjeras hacia nuevos sectores que ofrezcan posibles ventajas comparativas; mejorar la infraestructura física y social, y llevar a cabo programas eficaces de capacitación de mano de obra y de investigación y desarrollo. La adopción de políticas neutras, que los gobiernos consideran adecuadas y que son legitimadas por la OMC, no significa que no haya que aplicar incentivos.

C. LA ADECUACIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES A LOS ACUERDOS DE LA RONDA URUGUAY

1. Las subvenciones a la exportación

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC define las primeras como contribuciones financieras estatales (entre ellas la condonación de impuestos que de otra manera tendrían que pagarse) y precisa las normas que rigen su utilización. Actualmente, las subvenciones se clasifican en prohibidas, recurribles y no recurribles. Cualquier país en desarrollo cuyo producto nacional bruto (PNB) per cápita sea inferior a 1 000 dólares podrá otorgar subvenciones a las exportaciones. El acuerdo también permite cierta flexibilidad, ya que los países en desarrollo pueden subvencionar las exportaciones si su participación en el mercado del país importador es relativamente pequeña (cláusula *de minimis*).

Caen en la categoría de subvenciones prohibidas una amplia gama de instrumentos de promoción de las exportaciones, como la rebaja de los aranceles que gravan los insumos importados hasta un monto equivalente al de los productos finales exportados. Ejemplo de ello parece ser lo que ocurre en Argentina y Brasil, donde los componentes importados que se utilizan en el montaje de automóviles quedan exentos de aranceles, por un monto equivalente al valor de los automóviles exportados (Casaburi, 1998, p. 36). En Chile también se aplica un sistema de rebajas basado en el valor fob de las exportaciones, que no se ajusta a las disposiciones de la OMC sobre reintegro de los derechos aduaneros (Agosin, 1998, pp. 32 y 33).²⁴⁰

240 En Chile, los importadores de bienes de capital pagan derechos de acuerdo con un plan diferido que contempla un plazo máximo de siete años, mientras que los exportadores están exentos del pago de esos derechos. A juicio de la OMC, esta disposición y el reintegro simplificado constituyen subvenciones y deberán eliminarse antes de que termine el año 2002 (Agosin, 1998, p. 33).

Una excepción importante es la exención o condonación de los impuestos indirectos que de ordinario gravan la producción y distribución de productos similares que se comercializan para el consumo interno (por ejemplo, el impuesto a la compraventa o el impuesto al valor agregado, pero no los impuestos directos, como los que gravan los salarios y las utilidades). En Argentina se ha introducido un sistema de este tipo, en virtud del cual se rebajan los impuestos indirectos a las exportaciones (Casaburi, 1998, p. 39). En Chile, los exportadores pueden recuperar el impuesto al valor agregado que hayan pagado por los insumos y los materiales intermedios (Macario, 1998b, p. 4).

Muchos países del Asia oriental y de América Latina y el Caribe otorgan una serie de incentivos fiscales a las industrias localizadas en zonas francas o en zonas de elaboración de productos de exportación, incentivos que suelen estar vinculados a operaciones de perfeccionamiento pasivo o maquila. Gran parte de las exportaciones de algunos países de Centroamérica y el Caribe y del Asia oriental se originan en estas zonas. Según sea la naturaleza de las exenciones fiscales y la de los otros incentivos que se otorguen a tales zonas, es posible que los países en desarrollo tengan que ajustar su legislación a las disposiciones de la OMC antes de 2003 (OMC, 1997a, p. 51).

En virtud de la categoría de subvención no recurrible, se faculta a los países en desarrollo para subvencionar las actividades que presenten externalidades, siempre que no se orienten de manera

especial hacia la exportación y que las subvenciones se otorguen a todas las industrias. En principio, esto permite conceder subvenciones a las actividades relacionadas con la capacitación y el readiestramiento, factores esenciales para aumentar la productividad y la competitividad internacional, como también otorgar subsidios a actividades vinculadas a la investigación y el desarrollo, entre ellas el mejoramiento de la calidad de los productos, la adaptación local de la tecnología foránea y los estudios relativos a las preferencias de los consumidores. Entre las subvenciones generales cabe mencionar también la asistencia a regiones menos desarrolladas, el apoyo gubernamental para el cumplimiento de las normas de protección ambiental y algunos programas de privatización, cuando son llevados a cabo por países en desarrollo.

En Argentina, Brasil y Malasia, la eliminación gradual de las subvenciones no debería plantear grandes problemas. En cambio, en la República de Corea será preciso reemplazar algunas subvenciones que se otorgan para fomentar las exportaciones y la adquisición de productos nacionales por subvenciones no recurribles, así como reducir el monto y alcance de las subvenciones durante el plazo de gracia previsto. De hecho, el Gobierno de la República de Corea informó que las cinco categorías de subvenciones contrarias a las disposiciones de la OMC serán reemplazadas por seguros de exportación, créditos de largo plazo para la exportación, programas de reintegro de los derechos aduaneros y sistemas de pagarés comerciales permitidos por la OMC (Yeom, 1998, pp. 37 y 38).

2. Medidas compensatorias aplicables a las importaciones y las exportaciones

Las medidas antidumping y de derechos compensatorios se han convertido en el principal

instrumento de defensa del comercio que utilizan los países, sean industrializados o en desarrollo.²⁴¹ El

241 Por ejemplo, entre 1992 y 1995, se iniciaron 66 investigaciones por dumping y 13 sobre medidas compensatorias en Brasil (Delorme Prado, 1998, p. 26). Argentina se convirtió en el segundo país con mayor número de investigaciones relacionadas con antidumping, después de los Estados Unidos (Casaburi, 1998, p. 41).

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias exige que éstas se apliquen por un máximo de cinco años, salvo que al revisarlas se compruebe que su eliminación tendría probablemente por consecuencia la persistencia del dumping y del daño (cláusula de extinción).²⁴²

En 1986, de los seis países estudiados, solamente la República de Corea adhirió al Código de Subvenciones y Medidas Compensatorias aprobado en la Ronda de Tokio. En 1994, en Argentina, Brasil, Indonesia y Malasia se comenzó a modificar la legislación correspondiente para ajustarla a las normas

de la OMC (Casaburi, 1998, p. 41; Delorme Prado, 1998, p. 25; Nasution, 1998, p. 43; Zainal-Abidin, 1998, p. 39); en Chile se están tramitando las reformas pertinentes (Agosin, 1998, p. 41). Sin embargo, otros cambios son aún necesarios. Por ejemplo, en Malasia es preciso revisar la legislación pertinente de modo de incorporar la definición legal de dumping, ampliar la definición demasiado restrictiva de industria nacional y exigir que, para iniciar una investigación relativa a dumping, la solicitud sea apoyada por empresas que representen al menos 25% de la producción total de la industria nacional (Zainal-Abidin, 1998, p. 39 y 40).

3. Medidas sobre inversiones relacionadas con el comercio (MIC)

El Acuerdo sobre las MIC reafirma la normativa del GATT de 1947 acerca del trato nacional (artículo III) y acerca de las prohibiciones relativas a restricciones cuantitativas (artículo XI). En rigor, las cláusulas del Acuerdo que tratan del contenido local y de las prescripciones en materia de nivelación del comercio (desempeño exportador) son incompatibles con las disposiciones del artículo III, mientras que las que se refieren a restricciones del comercio y a la nivelación de divisas y a los requisitos sobre ventas internas se contraponen a lo dispuesto en el artículo XI.

El cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Acuerdo va a incidir sobre algunos instrumentos de política utilizados para la promoción de determinadas industrias, como la automotriz, en la cual se recurre profusamente a las disposiciones relativas al contenido local y las prescripciones sobre nivelación de las exportaciones. Por ejemplo, el régimen automotor de los países integrantes del Mercado Común del Sur (Mercosur) deberá modificarse antes de 1999 a fin de compatibilizarlo

con las normas de la OMC (Casaburi, 1998, p. 36; Delorme Prado, 1998, p. 24). Por igual razón, ese mismo año deberán modificarse los requisitos de desempeño exportador y de contenido local aplicables a la industria automotriz chilena (Agosin, 1998, p. 38). En Malasia, las medidas aplicadas a la industria automotriz también contravienen el acuerdo sobre las MIC (Zainal-Abidin, 1998, p. 40). Los privilegios tributarios, aduaneros o crediticios especiales que se otorgaban al controvertido programa nacional automotor de Indonesia se dejaron sin efecto a partir de enero de 1998 (Nasution, 1998, p. 38).

Por otra parte, hay una serie de instrumentos destinados a mejorar la capacidad tecnológica interna mediante la IED que son compatibles con el Acuerdo sobre las MIC. Por ejemplo, el Gobierno de la República de Corea otorga incentivos financieros y tributarios a los inversionistas extranjeros que instalan en el país empresas de tecnología avanzada. Además, estos inversionistas pueden comprar grandes extensiones de terreno, y se tiene proyectado levantar

242 El Acuerdo también contempla disposiciones *de minimis* relacionadas con el margen de dumping y el volumen necesario para ponerle término: los casos de antidumping deberán dejarse sin efecto cuando el margen de dumping sea inferior a 2% o cuando la participación de los países interesados en el mercado importador sea inferior a 3% (o, acumulativamente, de 7% entre los exportadores que aportan menos de 3%).

dos complejos industriales para las inversiones extranjeras, uno en la zona de Kwangju y otro en la de Chunan. El gobierno local de cada una de esas zonas deberá crear un centro de asistencia para las inversiones extranjeras, y se prestará todo el apoyo institucional necesario a las empresas pequeñas y medianas, incluso en materia de investigación y

desarrollo (Yeom, 1998, p. 31; Pyo, Kim y Cheong, 1996, pp. 4 y 5).

Cabe señalar que el acuerdo sobre las MIC no se aplica a las compras del sector público. La mayoría de los países en desarrollo no firmaron el Acuerdo sobre Compras del Sector Público de la Ronda Uruguay, por lo que no están sujetos a limitaciones al respecto.

4. Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)

En algunos países ya se ha modificado la reglamentación pertinente para ajustarla al acuerdo sobre los ADPIC. En Argentina se promulgaron nuevas leyes de propiedad industrial en diciembre de 1994, y en mayo de 1996 se hizo lo mismo en Brasil. Entre otras cosas, las nuevas leyes contienen disposiciones sobre otorgamiento de patentes de invención y prototipos, sobre diseños y marcas industriales, y sobre represión del uso fraudulento del origen geográfico. La promulgación de estas leyes no sólo tenía por objeto cumplir con los acuerdos internacionales, sino también resolver las controversias pendientes con los Estados Unidos al respecto; además, en ellas se incorporaron requisitos más estrictos y períodos de transición más breves que los especificados por la OMC (Casaburi, 1998, p. 32; Delorme Prado, 1998, pp. 27 y 28). En Brasil, las disposiciones relativas a la protección de los productos cuya patente se encuentra en tramitación entraron en vigor en mayo de 1996, mientras que otras lo hicieron a mediados de 1997 (OMC, 1996, pp. 121 a 127).

En Chile, Indonesia y Malasia se modificó la legislación relativa a derechos de autor, patentes y marcas. Por ejemplo, en Chile y Malasia los derechos de autor estarán protegidos ahora durante un lapso de

20 años, contados desde la fecha de presentación de la solicitud pertinente, en vez de 15 años desde la aceptación de ésta. Asimismo, en Chile deberán aplicarse más estrictamente las especificaciones relativas al origen geográfico (Agosin, 1998, p. 42). En Indonesia y Malasia se promulgarán nuevas leyes sobre diseños industriales relacionados con circuitos integrados, protección de nuevas variedades de plantas y secreto comercial. Además, deberán modificar las disposiciones relativas al otorgamiento obligatorio de patentes (*compulsory licensing*), a fin de compatibilizarlas con el artículo 31 del acuerdo sobre los ADPIC (Ariff, Zainal-Abidin y Chye, 1996, p. 46).

En la República de Corea se están adoptando medidas para reducir al máximo los efectos del mencionado acuerdo (Pyo, Kim y Cheong, 1996, p. 15). Una de ellas es la difusión de información sobre patentes entre empresas, institutos de investigación y universidades; otra consiste en ayudar a las empresas a desarrollar sus propias marcas, a mejorar su capacidad de diseño y a proteger la tecnología endógena. Además, las autoridades pueden coordinar mejor la gestión del acuerdo sobre las ADPIC entre las diversas dependencias del gobierno.²⁴³

243 En la República de Corea se entregó la gestión de los derechos de propiedad industrial a la Oficina de Patentes; la de los derechos de autor al Ministerio de Cultura; la de los derechos de diseño de semiconductores al Ministerio de Industria y Recursos y la gestión de los derechos sobre el programa de informática al Ministerio de Ciencias y Tecnología.

Pese a las limitaciones que impone el acuerdo en cuestión, los países en desarrollo conservan algún margen de maniobra. Pueden aprovechar el hecho de que el acuerdo es transitorio y su aplicación contempla un período de gracia de diez años. Los derechos de patente que gravan la tecnología importada no tienen por qué impedir la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. La información incorporada en cada patente e incluso en cada producto importado es de conocimiento público, y nada impide que las empresas la utilicen como punto de partida para introducir otras innovaciones. De hecho, todas las

innovaciones tienen que adaptarse a las condiciones locales y admiten mejoras permanentes. Por ejemplo, si se logra que la legislación sobre patentes de los diversos países excluya las innovaciones que han pasado a ser de uso corriente o que constituyen avances de menor importancia, y si se pueden excluir de los derechos de autor los principios científicos de orden general, el sistema legal internacional ofrecerá importantes espacios de maniobra para la práctica de la retroingeniería y para la adaptación de la tecnología existente (Agosin, 1996, p. 164).

5. Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)

Para los países en desarrollo, el AGCS es un instrumento relativamente equilibrado cuyo principal mérito consiste en que establece un marco flexible para futuras negociaciones. Como las actividades del sector servicios entrañan el desplazamiento de los factores de producción a través de las fronteras nacionales, el Acuerdo otorga a los países la posibilidad de acogerse a una serie de excepciones y listas positivas, con lo cual pueden preservar en buena medida la autonomía nacional. Además, el AGCS permite a los países en desarrollo suscribir compromisos concretos con las empresas extranjeras para afianzar la eficiencia y la competitividad de los servicios que éstas ofrecen a nivel nacional, así como compromisos relativos al acceso a tecnología, canales de distribución y redes de información.

Los países del Asia oriental y de América Latina y el Caribe, han sido en general muy selectivos en lo concerniente a los compromisos contraídos con arreglo al AGCS.²⁴⁴ Por ejemplo, Indonesia ha contraído obligaciones en materia de servicios en

cinco vastos sectores, a saber, telecomunicaciones, servicios industriales, turismo, servicios financieros no bancarios y servicios bancarios (Nasution, 1998, pp. 29 a 35). Estas obligaciones están sujetas a algunas limitaciones en cuanto al acceso a los mercados y al trato nacional. Sin embargo, en abril de 1998 el Gobierno de Indonesia llegó a un acuerdo con el FMI que reducirá mucho el margen de maniobra para aplicar estas políticas selectivas. Por ejemplo, deberá eliminarse el límite de 49% fijado al capital accionario extranjero de las empresas que figuran en la lista, y también había que terminar con las restricciones a la inversión extranjera en el comercio minorista y mayorista.²⁴⁵

En Malasia se admite la presencia comercial extranjera en la mayoría de las actividades de servicios, siempre que sea por medio de una empresa mixta constituida en el país, ya sea con nacionales malasios o con empresas controladas por intereses nacionales. La presencia comercial de una institución financiera extranjera sólo está permitida mediante la

244 La proporción de sectores (de 1 240 casos posibles) que no imponían restricciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional era de 6.8% para América Latina y el Caribe y de 8% en el caso del Asia oriental (Hoekman y Braga, 1996, pp. 5 a 20).

245 Para mayores detalles, véase Memorandum of Economic and Financial Policies of the Government of Indonesia, en la página Web del FMI.

creación de una empresa mixta constituida en el país, en que la participación extranjera total no sea superior al 30% (cifra que aumentará a 49% en el año 2000) (Zainal-Abidin, 1998, p. 38). Cabe indicar que el

Gobierno de Argentina no formuló ofertas cuando se suscribieron los nuevos compromisos sobre servicios financieros en la OMC, en diciembre de 1997 (Casaburi, 1998, p. 37).²⁴⁶

6. El Acuerdo sobre la Agricultura

El Acuerdo sobre la Agricultura otorga trato especial a los exportadores de los países en desarrollo respecto de la cláusula *de minimis*, los subsidios a las exportaciones y las exenciones de algunos subsidios.²⁴⁷ Así, por ejemplo, los países en desarrollo quedarán exentos de la obligación de reducir las subvenciones concernientes a la comercialización de las exportaciones, entre ellas los gastos de manejo, mejoras y otros gastos relacionados con la elaboración, así como las subvenciones concernientes a los costos de transporte internacionales o internos. Dentro de las medidas de la “caja verde” figura la ayuda del Estado para investigación y desarrollo, lucha contra pestes o enfermedades, desarrollo de infraestructura, seguridad alimentaria, ajuste estructural, ejecución de programas ambientales y de programas de asistencia de carácter regional. Por ejemplo, el Gobierno de Indonesia registró todos los programas nacionales de apoyo en la “caja verde”, con el fin de asegurarse la exención de los compromisos de reducción (Nasution, 1998, p. 26).

En el caso de Argentina y Brasil, el Acuerdo sobre la Agricultura no entraña mayores cambios (Casaburi,

1998, p. 35; OMC, 1996).²⁴⁸ Desde el punto de vista de Argentina, cuyas exportaciones principales son agropecuarias, el acuerdo ha representado un gran paso hacia el desmantelamiento del proteccionismo, sobre todo de los Estados Unidos y la Unión Europea (Casaburi, 1998, pp. 32 a 34). En cambio, en la República de Corea será necesario aplicar políticas para minimizar los efectos de corto plazo de la Ronda Uruguay y defender el bienestar de los agricultores (Yeom, 1998, pp. 18 y 19). Es posible que en los países que se encuentran en una situación similar sea necesario reestructurar y perfeccionar la legislación relacionada con las subvenciones, como los sistemas de dualidad de precios y de gestión de la producción cerealera y los subsidios a los productos agropecuarios. Además, quizá deban aplicarse medidas de emergencia para paliar los efectos de las importaciones y deban mejorarse las medidas de vigilancia sanitaria y fitosanitaria que se aplican a las importaciones de productos agropecuarios. En todos estos casos, habrá que avanzar en la reestructuración del sector agropecuario y aumentar su productividad.

246 Con respecto a los 70 países que formularon ofertas con arreglo al nuevo acuerdo de servicios financieros, entre ellos Brasil, Chile, Indonesia, Malasia y la República de Corea, véase “Non-attributable summary of the Main Improvements in the New Financial Services Commitments”, en la página Web de la OMC.

247 De acuerdo con la cláusula *de minimis*, las medidas internas de apoyo que apliquen los países en desarrollo y que no superen el 10% del valor de la producción (en los países desarrollados el umbral es de 5%) están exentas del compromiso de rebaja. Las subvenciones a las exportaciones otorgadas por los países en desarrollo también se reducirán en 21% en un plazo de 10 años, a partir del nivel promedio predominante en el período 1986-1990 (en el caso de los países desarrollados, será de 36% en 6 años).

248 Las subvenciones que se otorgan en Argentina a los productores de tabaco fueron impugnadas por la OMC (Casaburi, 1998, p. 35).

D. LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY

1. Opciones en materia de política macroeconómica

La normativa de la OMC permite una amplia gama de políticas fiscales, monetarias y cambiarias, y no limita aquellas que facilitarían el logro de altas tasas de ahorro e inversión. De acuerdo con el nuevo sistema de comercio, los países en desarrollo deberían preocuparse de imponer disciplina fiscal en el sector público y de aplicar políticas adecuadas en materia de crédito y tasas de interés, a fin de sacar el máximo provecho de la inversión basada en el ahorro de las personas y las empresas.

Por ejemplo, Agosin señala que el repunte de la inversión que se produjo en Chile después de la crisis de 1982-1983 recibió un impulso adicional gracias a la reforma tributaria de 1984, que de hecho substituyó el impuesto a las utilidades de las empresas por un impuesto único a la renta proveniente de todas las fuentes. Nasution (1998, p. 57) sostiene que, por una parte, las reformas tributarias introducidas en Indonesia entre 1983 y 1985 y revisadas 10 años después, simplificaron los procedimientos, dieron progresividad y precisión a los impuestos y eliminaron los resquicios legales para su evasión, y que, por otra, permitieron que el Estado percibiese ingresos no sólo del petróleo y el comercio exterior sino también de

otros sectores comerciales. El incremento de los ingresos permitió a su vez aumentar los gastos en necesidades humanas básicas, tales como educación primaria y servicios sanitarios. Por lo que respecta a Malasia, Zainal-Abidin (1998, pp. 65 y 66) destaca la Ley de Fomento de las Inversiones de 1986, que autoriza una serie de incentivos fiscales y otorga incentivos por su condición de pioneras a las empresas que deseen participar en las actividades o fabricar los productos a que se refiere la mencionada ley (Zainal-Abidin, 1998, pp. 75 a 79; Ariff, Zainal-Abidin y Chye, 1996, p. 13).

De los seis estudios en cuestión se deduce que los mecanismos de política comercial e industrial, entre éstos el régimen de inversiones, tienen pronunciada influencia en la política cambiaria, la cual influye a su vez considerablemente en ellos. Cuando el tipo de cambio es estable y realista, puede asegurarse que una proporción adecuada de la inversión beneficiará al sector de bienes transables. Además, hay menor necesidad de aplicar medidas estrictas para compensar el sesgo antiexportador de las demás políticas, como las líneas de crédito especiales, los programas de seguros y las subvenciones a las exportaciones.

2. Medidas precompetitivas para respaldar la competitividad sistémica

a) El desarrollo de los recursos humanos

Las externalidades positivas que trae consigo el contar con un gran número de trabajadores altamente calificados, así como las externalidades negativas propias de la subinversión en capacitación de mano de obra, son hechos ampliamente conocidos. En Chile, por ejemplo, la formación de ingenieros y administradores en las universidades estatales, junto con los programas para desarrollar el capital humano

en el sector agrícola y en el forestal, fueron factores decisivos para la expansión de las exportaciones correspondientes (Agosin, 1998, p. 36). Por otro lado, el alto nivel de desempleo que se registra en Argentina puede deberse a deficiencias en la educación y a las dificultades para proporcionar adecuada capacitación laboral a los trabajadores excedentarios de los sectores de alto coeficiente de mano de obra (por ejemplo, textiles, plásticos y juguetes) (Casaburi, 1998, p. 59).

A juicio de este autor, toda política que pretenda resolver estos problemas deberá centrarse en la demanda, de modo que la capacitación que se ofrezca coincida realmente con la demanda de mano de obra del mercado. En lo que se refiere a Chile, Agosin (1998, pp. 45 y 46) sostiene que los programas de formación subvencionados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), deberían ajustarse mejor a las verdaderas necesidades de los trabajadores de las empresas pequeñas y medianas. En Brasil también tendrá que aumentar rápidamente el gasto social en recursos humanos, a fin de crear condiciones propicias para un crecimiento económico sustentable (Delorme Prado, 1998, p. 34).

En el Asia oriental, aunque la educación académica y la capacitación práctica se han ampliado rápidamente, la calidad misma de la formación no ha mejorado. En Indonesia, por ejemplo, las instituciones públicas de enseñanza no tienen mucha autonomía ni flexibilidad para el uso de los recursos, y los vínculos que mantienen con la industria son débiles (Nasution, 1998, p. 50). Por su parte, en Malasia se cuenta con buena educación primaria, pero la educación técnica a nivel universitario y profesional es limitada. La modernización de la industria se ha visto obstaculizada por la falta de especialización técnica y de ingeniería de alto nivel, y el país carece de un sistema de apoyo eficaz para el desarrollo y la difusión de la tecnología industrial (Zainal-Abidin, 1998, p. 46). En la República de Corea, el Gobierno ha hecho hincapié en la formación de los recursos humanos y en las actividades de investigación y desarrollo, con mayor énfasis en lo primero, según lo indica la creciente participación de este factor en el gasto total del programa de fomento de la infraestructura industrial (Yeom, 1998, pp. 39 a 41).

b) La tecnología

Los países confrontan numerosos estrangulamientos en materia de innovación tecnológica y de transferencia de tecnología. Por ejemplo, en Indonesia, el avance tecnológico se ha

concentrado en la agricultura, la explotación de los recursos naturales y la industria manufacturera de sustitución de importaciones. El hecho de que las industrias estratégicas y centradas en los recursos a que se hizo referencia anteriormente constituyan una suerte de enclave limita la difusión de la tecnología (Nasution, 1998, p. 51). La falta de especialistas en informática también ha sido un obstáculo para que los bancos puedan adquirir tecnologías relacionadas con la información. En Malasia, la transferencia de tecnología se limita a un número reducido de sectores (por ejemplo, partes y piezas eléctricas y electrónica) (Zainal-Abidin, 1998, p. 47).

Sin embargo, algunas experiencias deben ser emuladas por otros países. La Fundación Chile, institución sin fines de lucro que en un principio fue subvencionada por el Estado, ha desarrollado nuevas tecnologías de exportación (Agosin, 1998, pp. 34 y 35). Sus actividades son un buen ejemplo de cooperación fructífera entre el sector privado, el Estado y otras instituciones. La Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) ha logrado mejorar la productividad y la calidad de varios cultivos y trasladar estas mejoras al sector privado (Delorme Prado, 1998, p. 22).

En la República de Corea, el Gobierno ha reconocido que la innovación es el elemento decisivo del crecimiento económico sostenido y, por esa razón, ha proporcionado una serie de incentivos fiscales y subvenciones a las actividades privadas de investigación y desarrollo (Yeom, 1998, p. 40). Por lo que respecta a las instituciones estatales de investigación, entre ellas las universidades, el Gobierno considera que deben competir por los recursos públicos con las organizaciones privadas de investigación y desarrollo. Asimismo, se ha procurado reducir al máximo la importancia de las organizaciones de investigación y desarrollo afiliadas a los principales conglomerados del país (conocidos como *chaebols*). El Gobierno de Malasia otorga numerosos incentivos fiscales para fortalecer la capacidad de investigación y desarrollo del sector privado y del sector público. Diversos organismos

especializados relacionados con el desarrollo tecnológico, tales como el Standards and Industrial Research Institution, deben proporcionar servicios de extensión tecnológica, en especial a las empresas pequeñas y medianas (Zainal-Abidin, 1998, p. 77).

c) **La infraestructura**

En los seis estudios mencionados se reconoce la importancia que tiene la infraestructura para la elevación de la competitividad sistémica de la economía en su conjunto. La modernización de la infraestructura chilena en los años sesenta tuvo considerable influencia en el impulso que recibieron posteriormente las exportaciones (Agosin, 1998, p. 35). Casaburi (1998, p. 47) señala que en Argentina la descentralización y la privatización de los puertos y del transporte ferroviario originaron un espectacular incremento de la productividad en el breve lapso de cinco años. No obstante, todavía queda mucho por hacer para asegurar que los servicios sean modernos y que sus tarifas sean competitivas a nivel internacional. Por ejemplo, el Gobierno de Argentina podría aplicar políticas preferenciales, subvencionando los principales proyectos de infraestructura de las regiones menos desarrolladas del país. En el caso de Brasil, el aumento de la demanda de infraestructura está siendo atendido en general con recursos privados, proporcionados incluso por las empresas privatizadas. Otros organismos estatales, tales como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), también decidieron asignar mayores recursos a infraestructura (Delorme Prado, 1998, p. 34).

d) **La información sobre los mercados**

La información es considerada un bien público, y el mercado de información es asimétrico, por lo que en general los futuros usuarios y compradores no invierten lo suficiente en desarrollarlo. Para remediar esta situación, el Gobierno de Chile ha estado realizando importantes inversiones desde 1974, especialmente con el fin de reunir información sobre

los mercados extranjeros. PROCHILE es una división del Ministerio de Relaciones Exteriores que se encarga de la promoción de las exportaciones con ayuda de 38 oficinas en el exterior, coordina estudios de mercado y reúne información comercial de interés para los exportadores. En el último tiempo ha realizado una dinámica campaña para crear una imagen positiva del país en el extranjero. Dentro de poco se convertirá en empresa semifiscal, independiente, en la que tendrá importante participación el sector privado. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo estatal, en conjunto con diversas asociaciones comerciales, lleva a cabo un programa semejante y subvenciona durante un plazo limitado una parte de los costos de administración (Agosin, 1998, p. 34; Macario, 1998b, p. 16).

En la República de Corea, varios organismos dependientes del Estado, tales como la Asociación Coreana de Promoción del Comercio y las Inversiones, desempeñan un papel importante en el suministro de información comercial e industrial a los exportadores y en los estudios de mercado (Yeom, 1998, pp. 46 y 47). La Corporación de Comercio Exterior de Malasia (MATRADE) fue creada en 1994 para llevar a cabo actividades de fomento del comercio. Mantiene oficinas en las principales ciudades del mundo, que se encargan de proporcionar información a los exportadores del país y de realizar actividades de promoción en los mercados de exportación (Zainal-Abidin, 1998, p. 56).

e) **Las pequeñas y medianas empresas (PYME)**

En su gran mayoría, los instrumentos utilizados para fomentar el desarrollo de las empresas no contravienen las normas de la OMC sobre subvenciones. Por lo general son precompetitivos, se otorgan a las empresas de todos los sectores y no influyen directamente en el precio final de los productos.

Para fomentar el desarrollo de las PYME, el Gobierno de la República de Corea se ha valido de mecanismos indirectos, tales como franquicias

tributarias y la concesión de créditos con tasas de interés inferiores a las del mercado. Asimismo, proporciona recursos para el mejoramiento de la estructura a las PYME que se instalen en zonas rurales o que tengan una orientación tecnológica. En 1996, el organismo encargado de las PYME fue elevado a la categoría de Oficina de Desarrollo Industrial, y en la actualidad les brinda a éstas asesoramiento técnico, ayuda en materia de oferta de mano de obra y apoyo financiero; además, incentiva la adquisición de productos elaborados por las PYME y les presta servicios de comercialización y distribución (Yeom, 1998, pp. 42 y 43).

En Malasia se creó la Dirección de Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Industrias (SMIDEC), cuya finalidad es elaborar programas de adelanto y coordinar las actividades que llevan a cabo las diversas

instituciones que promueven el desarrollo de las PYME (Zainal-Abidin, 1998, pp. 48 y 49). En marzo de 1990 se creó un fondo de asistencia técnica a la industria para ayudar a las PYME en lo relativo a servicios de consultoría, desarrollo y diseño de productos, mejoramiento de la calidad y de la productividad, y desarrollo del mercado (Ariff, Zainal-Abidin y Chye, 1996, p. 14).

Sin embargo, para ser eficaces, los programas de apoyo deben atender los intereses y aspiraciones más sentidos de las PYME, esto es, centrarse en sus propias demandas (Casaburi, 1998, p. 55). En Argentina, por ejemplo, el sustancial apoyo financiero prestado a las PYME no ha dado los frutos esperados porque los diversos programas (un total de 44) no tuvieron en cuenta las verdaderas necesidades de los beneficiarios finales.

3. La facilitación del comercio y otras medidas

a) El comercio

Las empresas confrontan numerosas dificultades en materia de normas y procedimientos aduaneros, entre ellas la falta de transparencia y la ineficiencia de la infraestructura aduanera. La promoción del comercio puede mejorarse simplificando y armonizando la tramitación aduanera y estandarizando las normas pertinentes. En Brasil, por ejemplo, la introducción en 1991 del sistema integrado computarizado de comercio exterior (SISCOMEX) ha permitido agilizar los procedimientos de exportación y la tramitación de la documentación pertinente (Delorme Prado, 1998, p. 11). A partir de 1992 también han mejorado el desarrollo y gestión de las normas y los métodos de prueba y de certificación. Para cumplir con las obligaciones contraídas en la Ronda Uruguay y modificar el sistema de inspección, en 1995 se promulgó en Indonesia una nueva ley de aduanas. Desde 1985, el Gobierno de este país ha recurrido a una empresa privada para el despacho aduanero de las importaciones en el punto de origen (Nasution, 1998, pp. 23 a 42). En la República de

Corea, el tiempo promedio que los productos importados permanecen en el puerto de ingreso se ha reducido de 15 a 2 o 3 días. El despacho aduanero también ha mejorado mucho con el intercambio electrónico de datos (Yeom, 1998, p. 35).

b) Políticas de inversión extranjera directa (IED)

En los últimos 10 años se ha producido una clara tendencia a liberalizar la IED. En numerosos países de las dos regiones estudiadas se ha elevado a 100% el máximo de propiedad extranjera en la mayoría de los sectores, salvo en aquellos que son de interés público. Al mismo tiempo, se han flexibilizado aún más los requisitos para recibir trato nacional. En muchos países se ha reemplazado el sistema de autorización por el de presentación de solicitudes. Otras medidas en igual sentido son los acuerdos para eliminar la doble tributación y los destinados a garantizar la inversión.

La Dirección de Desarrollo Industrial de Malasia (MIDA) se ha convertido en importante centro de

coordinación de las inversiones extranjeras en el país. Lo único que tienen que hacer los inversionistas es pedir a este organismo las autorizaciones requeridas a nivel federal (Zainal-Abidin, 1998, pp. 55 y 56). Hace poco se introdujo en la República de Corea un procedimiento administrativo similar y un sistema centralizado de servicio. En septiembre de 1993, el Gobierno de ese país dio a conocer un plan de liberalización de las inversiones extranjeras, en virtud del cual se reemplazó el sistema de autorizaciones por uno de presentación de solicitudes. En junio de 1994 y en 1996 se introdujeron medidas de liberalización adicionales que ampliaron el número de industrias abarcadas y el marco de inversión. A partir de 1997, las solicitudes de IED podrán presentarse en cualquier banco que opere en moneda extranjera y no únicamente en el Banco de Corea, y la institución deberá tramitar rápidamente la solicitud en vez de tardar de 20 a 30 días en hacerlo (Yeom, 1998, p. 29). Del mismo modo, en Chile, el Decreto Ley 600, dictado en 1974, dio trato nacional a los inversionistas extranjeros, abrió la mayor parte de la economía a la IED, autorizó automáticamente los proyectos de requisitos más simples, y garantizó la remesa total de utilidades en cualquier momento y la repatriación del capital al cabo de tres años (Agosin, 1998, pp. 33 y 34).

c) Seguros y garantías en materia de créditos para la exportación

Los gobiernos pueden cumplir una función importante en la ampliación y mejoramiento del financiamiento de las exportaciones, de los créditos con igual fin y de las garantías con respecto a estos últimos. Los créditos a la exportación y los programas de garantía y seguros conexos están prohibidos por las normas multilaterales cuando se ofrecen bajo el costo, pero no lo están cuando el precio es superior al costo pero inferior a las tasas de mercado. Los créditos para la exportación y los programas de seguros, tales como el programa de incentivos a las exportaciones

(PROEX) y el programa de exportación de maquinaria y equipo (FINAMEX), de Brasil, reúnen estos requisitos y, en consecuencia, no se consideran subvenciones. En cambio, se estima que las tasas impositivas y las disposiciones aduaneras preferenciales sobre las entradas, utilidades y materiales y bienes de capital importados contienen un elemento de subvención. Estos casos exigirán una amplia revisión del sistema impositivo interno.

El Gobierno de Chile ha constituido un fondo que cubre hasta 50% de la garantía que exigen los bancos comerciales a las empresas que exportan productos no tradicionales. Por su parte, la CORFO administra un fondo para los compradores extranjeros de bienes de capital y de bienes de consumo duraderos, así como de servicios de ingeniería y consultoría chilenos. También administra una línea de crédito a largo plazo para financiar inversiones en proyectos de exportación de empresas cuyas ventas anuales sean inferiores a 30 millones de dólares. El mismo organismo presta apoyo en materia de seguros para la exportación mediante subvenciones a empresas pequeñas y medianas cuyas ventas anuales no alcancen a 10 millones de dólares (Macario, 1998b, pp. 9 a 11). La Corporación (Berhad) Malasia de Seguros de Créditos a las Exportaciones, como indica su nombre, ofrece seguros y garantías a los créditos de exportación que se otorgan a las empresas comercializadoras y los exportadores de manufacturas. Asimismo, concede garantía sobre los préstamos que haya otorgado un prestamista en Malasia a un comprador o a un banco extranjeros para la compra de productos de Malasia (Zainal-Abidin, 1998, pp. 57 y 76). En la República de Corea, el financiamiento de las exportaciones consiste en el otorgamiento de préstamos de posfinanciación a las exportaciones, reservas libres de impuestos y créditos para la exportación. Además, la Corporación Coreana de Seguros de Exportación asegura las exportaciones y las inversiones extranjeras (Yeom, 1998, p. 38).

Capítulo IX

BARRERAS A LAS EXPORTACIONES DE CAMARÓN POR MOTIVOS AMBIENTALES

Según estudios recientes, las políticas de apertura comercial puestas en vigor en la actual década han contribuido a aumentar el comercio exterior de bienes y servicios de la región, aunque con un incremento más fuerte de las importaciones que de las exportaciones (véase el capítulo V). Para imprimir mayor dinamismo a estas últimas, los gobiernos de América Latina y el Caribe han introducido instrumentos de promoción con vistas a cambiar la especialización exportadora del respectivo país, cuidando de mantener, no obstante, las ventajas comparativas basadas en la abundancia de recursos naturales. Entre los nuevos productos de exportación figuran los pesqueros, y Chile, Ecuador, Argentina, Perú, México, Brasil y Colombia están, en ese orden, entre los principales exportadores latinoamericanos (CEPAL, 1995, cuadro 3. p. 9). El camarón es un ítem en el cual países como Ecuador, Colombia y Honduras han concentrado sus esfuerzos de diversificación exportadora.

Los Estados Unidos son uno de los principales importadores de productos pesqueros del mundo y un destino de preferencia de las partidas latinoamericanas. Sin embargo, en los últimos años los Estados Unidos han aplicado medidas destinadas a limitar las importaciones, con el fin de forzar a los exportadores a adoptar procesos productivos que se ajusten a las leyes de protección de las especies amenazadas de extinción y a las demás disposiciones

ambientales vigentes en ese país. Ello ha dado origen a diversos conflictos entre comercio y política ambiental, el primero de los cuales fue el embargo, decretado por el Gobierno de los Estados Unidos, de las importaciones de atún en cuya pesca se utilizaba un procedimiento que amenazaba la supervivencia de los delfines. De manera similar, más tarde tomó medidas para restringir las importaciones de camarón, dado que en la pesca con redes de arrastre, uno de los métodos de captura del camarón, suelen quedar atrapadas accidentalmente tortugas marinas, circunstancia que según distintos estudios constituye una de las causas de la extinción de esta especie, protegida por ley federal en los Estados Unidos.

La preocupación por los estragos que causa la pesca de camarón sobre las tortugas ha llevado a diversos grupos ambientalistas, entre ellos el Earth Island Institute, a exigir del Gobierno de los Estados Unidos el embargo de las importaciones respectivas, para obligar a los exportadores a cambiar sus métodos de captura.²⁴⁹ Además, se aplicaron otras regulaciones a los camarones cultivados en granja (acuicultura), porque esa modalidad, sin un manejo adecuado, también ocasiona daños al medio ambiente, como la destrucción de las zonas de manglares adyacentes, motivo por el cual hay también una gran presión para vetar la entrada del camarón de granja a los Estados Unidos.

249 El Earth Island Institute participó también en la campaña encaminada a controlar las importaciones de atún que incidían sobre los delfines.

La protección del medio ambiente es un objetivo legítimo de todos los países, sean industrializados o en desarrollo. No deja de ser inquietante, sin embargo, que las normas ambientales puedan convertirse en importantes barreras al comercio internacional y se traduzcan en la imposición de nuevas condiciones para tener acceso a los mercados de los países industrializados. Para contribuir al análisis del problema, en este

capítulo se presentan algunos antecedentes acerca del embargo de las exportaciones de camarón a los Estados Unidos, los argumentos jurídicos ventilados en la OMC con relación a esa medida unilateral, y algunos datos preliminares, tomados de una investigación actualmente en curso en la CEPAL, acerca del modo en que dos países latinoamericanos, Colombia y Ecuador, se han ajustado a la política ambiental estadounidense.

A. MEDIDAS UNILATERALES DEL IMPORTADOR

A instancias de grupos defensores del medio ambiente, el Gobierno de los Estados Unidos se vio impulsado a promulgar una ley que prohibiese la importación de camarones capturados con métodos que pusieran en peligro la vida de las tortugas. Inicialmente limitada a la pesca en las aguas del Pacífico, la medida se extendió posteriormente al Atlántico. Paralelamente, en los Estados Unidos se desarrolló un mecanismo de pesca que evitaba la captura accidental de tortugas, llamado dispositivo excluidor de tortugas. Más tarde se emitió una legislación específica para obligar a las empresas a utilizar ese dispositivo u otros similares.

La captura de tortugas marinas está prohibida en los Estados Unidos desde 1973, por la Ley de Especies Amenazadas. Más tarde, el Servicio Nacional de Pesca Marítima diseñó el dispositivo recién mencionado, que tiene una eficacia estimada en 97% y un impacto negativo de 2% a 3% en la pesca de camarones. En 1983, a la luz de varios estudios en que se demostraba que la pesca de arrastre del camarón contribuía a la extinción de las tortugas marinas, el Servicio Nacional de Pesca Marítima propuso la utilización voluntaria

del dispositivo a los pescadores de camarón de los Estados Unidos.²⁵⁰ En 1987, un reglamento de aplicación de la Ley de Especies Amenazadas tornó obligatorio el uso del dispositivo para todos los barcos estadounidenses que pescaban camarón con redes de arrastre, lo que entró plenamente en vigor en 1990. Posteriormente, en 1989, se promulgó el artículo 609 de la Ley Pública 101-162, que prohíbe la importación de camarones, capturados con redes de arrastre, provenientes de países de aguas tibias o tropicales, es decir, las aguas en que habitan las tortugas marinas.²⁵¹ El cumplimiento de la ley es fiscalizado conjuntamente por el Departamento de Aduanas, el Departamento de Estado y la Guardia Costera de los Estados Unidos.

Para que un país reciba la certificación pertinente del Departamento de Comercio de los Estados Unidos el gobierno del país exportador debe dar pruebas del uso del dispositivo excluidor o de otro similar, o aportar prueba documental de que la pesca de camarones no afecta a las tortugas, sea porque no existen en esas aguas, sea porque el sistema de pesca empleado es inocuo para éstas. De lo contrario, el

250 Conforme a investigaciones realizadas en los años setenta, cinco de las siete especies de tortugas marinas existentes se encontraban en peligro de extinción debido a la acción humana. La mayoría de estas especies habita en aguas tropicales o subtropicales (OMC, 1998a).

251 Véase la página American University's Academic Web Server <http://gurukul.ucc.american.edu>. La prohibición no afecta la pesca manual, pues las redes son muy pequeñas y no dañan a las tortugas.

Departamento de Aduanas está legalmente facultado para prohibir la importación correspondiente.²⁵²

Para dar cumplimiento al artículo 609, el Gobierno de los Estados Unidos, haciendo uso de las Directrices de 1991, limitó el ámbito geográfico de la prohibición de importar a los países de la zona del Caribe y del Atlántico occidental, y les concedió un plazo de tres años para la introducción gradual de un régimen comparable al de los Estados Unidos, lo que afectó particularmente a México.²⁵³ El 19 de abril de 1996, los Estados Unidos promulgaron las Directrices de 1996, que generalizaron el ámbito de aplicación del artículo 609 al camarón capturado en todas las naciones pesqueras (OMC, 1998c, p. 5).

Según información del Earth Island Institute, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, hasta 1998, ha certificado a 43 países exportadores de camarón, aunque más de 40 están impedidos de exportar por encontrarse pendiente la prueba de implantación del dispositivo excluidor.²⁵⁴ De los 43 países certificados, 19 ya lo están utilizando, entre ellos Colombia, Ecuador y México;²⁵⁵ otros 16²⁵⁶ pescan en aguas frías, donde no hay tortugas, y en 8 países²⁵⁷ la pesca es manual.

Las Directrices de 1996 exigen que todas las partidas de camarón y productos derivados que ingresen a los Estados Unidos vayan acompañadas de

una declaración del exportador, se atestigüe que el camarón en cuestión fue pescado en aguas de una nación que disponía de un certificado, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 609, o “en condiciones que no afectaban negativamente a las tortugas marinas” (OMC, 1998c, p. 4). La certificación otorgada por los Estados Unidos tiene validez por un año, y puede ser retirada en cualquier momento (como les sucedió a Colombia y Ecuador en 1997), lo que introduce incertidumbre en la actividad económica y comercial. Brasil y Venezuela recibieron la certificación en 1997, pero no en 1998 (De Andrade, 1998, p. 35).

Según información de los Estados Unidos, el costo de un dispositivo excluidor estadounidense instalado fluctúa entre 300 y 400 dólares, valor que podría ser menor si es fabricado en el país exportador (OMC, 1998b). Aunque el valor sea bajo en términos internacionales, suele ser elevado con respecto al ingreso medio anual de los pescadores de muchos países en desarrollo. Además, hay que agregar otros costos específicos: por ejemplo, en algunos países en desarrollo, los pescadores que son empleados de las empresas camaroneras reciben un sueldo en efectivo, que es complementado con el ingreso resultante de la venta en el mercado local de los peces capturados junto con los camarones, pesca que es desechada por las empresas. El Servicio Nacional de Pesca Marítima de

252 Directrices de 1991 (56 *Federal Register* 1051, 10 de enero de 1991); Directrices de 1993 (58 *Federal Register* 9015, 18 de febrero de 1993); Directrices de 1996 (61 *Federal Register* 17342, 19 de abril de 1996) (OMC, 1998c, p. 3, nota 11). En primer lugar, se concede el certificado a los países cuyo medio ambiente pesquero no encierre la amenaza de captura accidental de tortugas marinas durante la pesca de camarones; en segundo lugar, se concede el certificado a las naciones pesqueras que aporten pruebas documentales de la adopción de un programa reglamentario que regule la captura accidental de tortugas marinas en el curso de la pesca comercial de camarón con redes de arrastre que sea comparable al de los Estados Unidos, y en el caso de que la tasa media de capturas accidentales de ese tipo de tortugas marinas por barcos del país pesquero sea comparable a la tasa media de capturas accidentales de tortugas marinas por barcos de los Estados Unidos (Artículo 609 b) 2) A) y B)) (OMC, 1998c, p. 3).

253 En el párrafo b) 1) del artículo 609 se prohíbe, a partir del 1° de mayo de 1991, la importación a los Estados Unidos de camarón capturado con tecnologías de pesca comercial que pudiesen dañar a las tortugas marinas. El párrafo b) 2) del mencionado artículo establece que la prohibición de importar camarones no se aplicará a las naciones pesqueras que hubiesen recibido el certificado pertinente (OMC, 1998c, pp. 2-3).

254 Un país que no reciba la certificación puede apelar y pedir una segunda inspección.

255 Los 19 países son: Belice, Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Fiji, Guatemala, Guyana, Honduras, Indonesia, México, Nicaragua, Nigeria, Panamá, Tailandia, Trinidad y Tabago, y Venezuela.

256 Los 16 países son: Alemania, Argentina, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Rusia, Suecia, y Uruguay.

257 Los ocho países son: Bahamas, Brunei Darussalam, Haití, Jamaica, Omán, Perú, República Dominicana, y Sri Lanka.

los Estados Unidos reconoce que un efecto secundario del uso del dispositivo en cuestión es la exclusión de otros peces (OMC, 1998b, Anexo I); sin embargo, el impacto que ello tiene sobre el ingreso de los pescadores no se ha considerado en el costo de utilización del dispositivo por parte de los países en desarrollo.

Otros costos asociados a la adopción del dispositivo se refieren a la capacitación y a su instalación. Para adaptar el dispositivo a la pesca nacional es necesario un proceso de transferencia de tecnología que toma tiempo. Si la capacitación no es bien asimilada por los pescadores el mal uso del dispositivo favorece el acarreo de desperdicios y sedimentos, con lo cual disminuye la captura de camarones y aumenta el tiempo de pesca. Asimismo, el cumplimiento de las reglas de los Estados Unidos introduce costos de administración y de fiscalización, pues se requiere que las autoridades nacionales y los

dueños de las embarcaciones fiscalicen en forma constante la utilización del dispositivo.

Aunque muchos países comparten la inquietud de los Estados Unidos en orden a asegurar la supervivencia de las tortugas marinas, no están de acuerdo con la imposición de medidas ambientales extraterritoriales, como es el caso de la aplicación del artículo 609. Estiman, asimismo, que la protección de las tortugas marinas debió haber sido objeto de una negociación multilateral y no consecuencia de una medida unilateral. La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES), cubre desde 1975 todas las especies de tortugas marinas. Sin embargo, los Estados Unidos consideran que la Convención ha sido ineficaz para detener la extinción de las tortugas, específicamente porque no contiene medidas comerciales de coerción.

B. ARGUMENTOS JURÍDICOS SOBRE EL EMBARGO DE CAMARONES EN LA OMC

Como se dijo antes, la medida unilateral tomada por los Estados Unidos se refiere al proceso productivo de los camarones y no al producto mismo, de forma análoga al caso del atún y los delfines, que dio pie para que el Gobierno de México solicitara en 1991 la instalación de un grupo especial, en conformidad con el mecanismo de solución de diferencias del GATT.²⁵⁸ En el caso de los delfines, de modo muy similar a lo que ocurre con el embargo de los camarones, el Gobierno de los Estados Unidos promulgó inicialmente una ley para proteger a los mamíferos

marinos, entre ellos los delfines, y posteriormente decidió embargar las importaciones de atún de aleta amarilla en cuya pesca se utilizaran redes circulares, que capturan indistintamente atunes y delfines. El fallo del grupo especial consideró que el embargo aplicado por los Estados Unidos era contrario, entre otros, al artículo III del GATT, pues la comparación debía hacerse entre productos del país exportador y del país importador y no entre procesos productivos de los países (Larach, 1998, pp. 43 y 44).²⁵⁹

258 India, Pakistán y Tailandia alegaron que el embargo de camarón y sus productos derivados era incompatible con el principio de la nación más favorecida consagrado en el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994, porque determinados camarones y derivados de camarón físicamente idénticos, procedentes de otros países, eran tratados de forma diferente por los Estados Unidos en el momento de su importación sobre la base del método de pesca (OMC, 1998b, E, párrafo 161).

259 El embargo impuesto por los Estados Unidos a México causó un impacto devastador en su industria de atún. En 1994, las exportaciones fueron de poco más de 1 000 toneladas, en comparación con más de 83 000 toneladas en 1989. La flota atunera, que había sido una de las más grandes del Pacífico, se redujo en 46% (CEPAL, 1998d, p. 21).

Frente a la situación creada en el caso de los camarones, un grupo de países presentó sus quejas formales al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. En enero de 1997, India, Malasia, Pakistán y Tailandia solicitaron que se estableciera un grupo especial en la OMC²⁶⁰ para analizar si el artículo 609 de la Ley Pública 101-162 de los Estados Unidos era compatible con el principio de la nación más favorecida, y con los siguientes acápite del GATT de 1994: el párrafo 1 del artículo XI, que establece la eliminación general de las restricciones cuantitativas aplicadas a las importaciones y a las exportaciones; el párrafo 1 del artículo XIII, también relativo a la aplicación de restricciones cuantitativas; las excepciones previstas en el artículo XX (letras b y g), y el párrafo 1 a) del artículo XXIII, que trata de medidas impuestas por un miembro que anulan o menoscaban los derechos y ventajas de otro miembro (OMC, 1998b, capítulo III).²⁶¹

En el informe preparado por el grupo especial, que fue distribuido el 15 de marzo de 1998, se concluía que la prohibición de las importaciones de camarón y productos de camarón aplicada por los Estados Unidos no era compatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, y que no podía justificarse en virtud del artículo XX del mismo Acuerdo (OMC, 1998b, párrafo 8.1). Los Estados Unidos apelaron del fallo en lo relativo a la interpretación del artículo XX, dado que si bien aceptaban que en lo concerniente a los países no certificados de conformidad con el artículo 609, ello equivalía a una restricción de las importaciones de camarón que entraba en el ámbito del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994; se

creían no obstante facultados para establecer una restricción cuantitativa al amparo de las excepciones previstas en los apartados b) y g) del artículo XX.

El informe del Órgano de Apelación, que fue adoptado el 8 de octubre de 1998 y distribuido el 12 de octubre de 1998, discrepaba del emitido por el grupo especial, pues en él se aceptaba que la medida estadounidense reunía las condiciones para una justificación provisional, al amparo del apartado g) del artículo XX. No obstante, se estimaba que la medida no cumplía con los requisitos establecidos en el preámbulo del artículo XX y, en consecuencia, no estaba justificada en virtud del artículo XX del GATT de 1994 (OMC, 1998c, VII, párrafo 35). Finalmente, el Órgano de Apelación recomendó que el Órgano de Solución de Diferencias pidiera a los Estados Unidos que pusieran la medida declarada incompatible con el artículo XI del GATT de 1994 en el informe del grupo especial, y declarada no justificada en virtud del artículo XX del GATT de 1994, “en conformidad con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud de dicho Acuerdo” (OMC, 1998c, VII, párrafo 36).

El hecho de limitar las importaciones de camarón de algunos países y no de otros obedecía a la necesidad de conservar las tortugas marinas, amenazadas de extinción en todo el mundo. Así, se justificaba que el artículo 609 estableciera una distinción entre los países cuyos buques camaroneros operan sin el dispositivo excluidor de tortugas, con el consiguiente peligro para éstas, y los países en que se utiliza. Sin embargo, el Órgano de Apelación concluyó que aunque el artículo 609 se refería a una medida relativa

260 El 8 de octubre de 1996, India, Malasia, Pakistán y Tailandia hicieron una petición conjunta de consultas; Malasia y Tailandia, en una comunicación del 9 de enero de 1997, y Pakistán, en una comunicación del 30 de enero de 1997, solicitaron que el Órgano de Solución de Diferencias estableciera un grupo especial para que examinara sus reclamaciones en relación con la prohibición impuesta a la importación de ciertos camarones y sus productos por los Estados Unidos, con arreglo al artículo 609 de la Ley Pública 101-625 y los reglamentos y decisiones judiciales correspondientes (OMC, 1998c, p. 1).

261 Los apartados b) y g) del artículo XX disponen que: “A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación de forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas: ... b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; ... g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales ...” (GATT, 1994, p. 540).

a la conservación de un recurso natural agotable, según el significado del párrafo g) del artículo XX del GATT de 1994, y aunque la medida se aplicaba conjuntamente con restricciones a la pesca nacional, su imposición constituía una “discriminación injustificable”.

El informe adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias concluía que el modo en que había sido aplicado el artículo 609 constituía un “medio de discriminación injustificable” entre países en que prevalecían las mismas condiciones. Además, anotaba que la deficiencia más evidente en la aplicación de la medida se refería al efecto deliberado y efectivamente

coactivo con respecto a las decisiones de política concreta adoptadas por los gobiernos miembros de la OMC. “El artículo 609, en su aplicación, constituye de hecho un embargo económico que exige a todos los miembros exportadores, que deseen ejercer los derechos que les corresponden en virtud del GATT, que adopten esencialmente la misma política (junto con un programa aprobado para exigir el cumplimiento) que la que se aplica, y cuya observancia se exige, a los arrastreros estadounidenses dedicados a la pesca de camarón” (OMC, 1998c, II, C. 2, párrafo 9).²⁶²

C. LOS CASOS DE COLOMBIA Y ECUADOR²⁶³

1. Colombia

a) Pesca con redes de arrastre

La pesca de camarón se inició en Colombia en 1957, en la costa del Pacífico, y a comienzos de los años sesenta se amplió a la costa del Caribe. Durante algún tiempo la extracción de camarón fue el soporte de la industria pesquera, pero posteriormente perdió algo de importancia. Según el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), en las últimas décadas hubo una reducción de hasta 50% en la captura de camarón, en especial en el Pacífico.²⁶⁴ El rubro es todavía el tercer producto de exportación del sector agropecuario colombiano, solamente superado por el banano y las flores. Las exportaciones se destinan en

un 70% como camarón entero al mercado europeo (España, Italia y Portugal) y en un 30% como colas a los Estados Unidos y Japón.

Actualmente, el uso del dispositivo excluidor de tortugas es obligatorio en toda Colombia. Inicialmente, en 1992, se limitó a la costa del Pacífico y en 1993 se extendió al Caribe colombiano. El Gobierno de Colombia introdujo el uso del dispositivo en la pesca de camarones del Pacífico después de una resolución concertada entre el INPA y el sector privado, motivada por el convencimiento de que un eventual embargo de las importaciones de camarón en los Estados Unidos acarrearía graves problemas de

262 El informe del Órgano de Apelación hizo hincapié en la separación entre la protección del medio ambiente y las medidas comerciales unilateralmente aplicadas: “Al llegar a estas conclusiones, deseamos subrayar aquello que *no* hemos decidido en esta apelación. *No* hemos decidido que la protección y preservación del medio ambiente no tenga importancia para los miembros de la OMC. Evidentemente la tiene. *No* hemos decidido que los países soberanos que son miembros de la OMC no puedan adoptar medidas eficaces para proteger las especies amenazadas, tales como las tortugas marinas. Evidentemente pueden o deben hacerlo. Y *no* hemos decidido que los Estados soberanos no deban actuar conjuntamente en forma liberal, plurilateral o multilateral, en el marco de la OMC o en otros foros internacionales, para proteger a las especies amenazadas o proteger de otra forma al medio ambiente. Evidentemente, deben hacerlo y de hecho lo hacen” (OMC, 1998c, II, C.3, párrafo 33).

263 Información recogida en entrevistas al sector privado y al gobierno de los países respectivos.

264 La disminución de la pesca de camarones en la costa del Pacífico fue consecuencia de una enfermedad que afectó a los camarones en esa zona.

empleo en la costa colombiana del Pacífico, en que la pesca y la industria de la madera son las principales actividades económicas básicas.

El INPA, organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura, tiene entre otras funciones la de convertir la pesca y la acuicultura en un sector estratégico, competitivo y sostenible. Además, tiene la responsabilidad de capacitar a los empleados de las compañías camaroneras en el uso del dispositivo excluidor y de otorgar el permiso legal para el ejercicio de la pesca y la acuicultura en el país.

Los empresarios de la flota camaronera de Colombia no se oponen al uso del dispositivo en cuestión en zonas de aguas limpias, como son las del Atlántico. Sin embargo, la zona del Pacífico cuenta con aguas sucias, debido a mayor afluencia de ríos torrentosos. En esa zona, el dispositivo atrapa cardúmenes y material orgánico en gran cantidad, lo cual tapa la red y redundando finalmente en una considerable baja de la productividad, un mayor tiempo de faena y un aumento del costo.

Los Estados Unidos envían anualmente inspectores para verificar, en ambas zonas costeras, si las empresas utilizan el dispositivo. En 1996, las empresas que operan en aguas del Pacífico obtuvieron finalmente la certificación de las autoridades estadounidenses, gracias al esfuerzo de los empresarios por adoptar el sistema en la pesca de arrastre. No obstante, en la inspección realizada en 1997 se determinó que las empresas no estaban cumpliendo satisfactoriamente con la medida en el Pacífico, por lo cual se decretó un embargo de las exportaciones por cerca de dos meses. Posteriormente, las autoridades colombianas lograron que se hiciera una nueva inspección. Esta vez, los funcionarios del Servicio Nacional de la Marina y de la Embajada de

los Estados Unidos inspeccionaron todas las embarcaciones de las tres empresas²⁶⁵ que exportan camarón a ese país, y pudieron constatar el uso del dispositivo en las embarcaciones y la efectiva fiscalización por parte de las autoridades colombianas.²⁶⁶

b) El camarón de cultivo

El cultivo del camarón es una actividad relativamente reciente en Colombia, pero que ha ido adquiriendo relevancia por su alto potencial económico. En el curso de la década actual, ha tenido un crecimiento continuo, a excepción de los años 1995 y 1996. En la actualidad la acuicultura es uno de los subsectores de mayor crecimiento del sector agropecuario. En el segundo quinquenio de los años 80, el Gobierno de Colombia creó condiciones para que esta actividad fuese atractiva para los inversionistas. Así, por ejemplo, se ofrecieron tasas de interés subvencionadas para el capital y la inversión fija, períodos de gracia por medio de los certificados de reembolso tributario (CERT), devolución anticipada del 20% de los impuestos sobre el valor de exportación, y exención de impuestos sobre las importaciones (República de Colombia, 1997).²⁶⁷

Como se señaló anteriormente, la incorporación del artículo 609 a la Ley Pública 101-162 de los Estados Unidos no afecta al camarón cultivado, por lo cual éste no está sujeto a embargo ni a restricciones. Sin embargo, los empresarios acuícolas de Colombia están preocupados por la posibilidad de que los países importadores adopten nuevas legislaciones y medidas unilaterales, tales como la exigencia de un sello verde para el camarón cultivado. Para caracterizar mejor al camarón de granja en el mercado internacional, se

265 Agropesquera Industrial Bahía Cupica, Impesca, y Arpecol.

266 A la fecha de la recertificación se había multado a 13 embarcaciones de pesca de arrastre por un monto cercano a 60 millones de pesos colombianos.

267 Posteriormente, durante el proceso de apertura económica, las subvenciones y los estímulos a las exportaciones fueron reducidos y en algunos casos eliminados. Así, el CERT pasó de 20% a 8.7% entre 1985 y el último semestre de 1997. El gobierno espera eliminar el CERT a más tardar en el año 2002 y reemplazarlo por un fondo de productividad.

logró la división de la nomenclatura del arancel armonizado del camarón que regía desde comienzos de los años noventa. Además, cada exportador de camarón de granja debe recibir del INPA un certificado en que se atestigüe que el producto a

exportar es camarón cultivado. Asimismo, la legislación de protección del medio ambiente de Colombia se extendió a los manglares, y no se autoriza la construcción de granjas acuícolas si se comprueba que atentan contra aquéllos.²⁶⁸

2. Ecuador

Aunque la producción y exportación de camarón es una actividad relativamente nueva en Ecuador, el rubro constituye ya el tercer producto de exportación, superado solamente por el petróleo y el banano. Las exportaciones de camarón representan 20% del valor total de las exportaciones ecuatorianas. El país produce camarones de mar y de cautiverio, representando el primero 10% de la producción total. Más de 60% del camarón es exportado a los Estados Unidos, más de 20% a Europa, y entre 8% y 12% a Asia, pero el país está buscando nuevos mercados.

a) Pesca con redes de arrastre

Como se expuso anteriormente, la legislación estadounidense obligó a las empresas camaroneras del país a usar el dispositivo excluidor de tortugas, pues de lo contrario Ecuador perdería el acceso al mercado de los Estados Unidos: en efecto, el Servicio Nacional de la Marina de este país había rechazado los argumentos del Gobierno de Ecuador en el sentido de que la presencia de tortugas era casi nula en sus zonas de pesca, a diferencia de los países del Caribe, porque tales argumentos no estaban basados en estudios científicos. Esto último obedeció a que el tiempo transcurrido entre el anuncio del uso obligatorio del dispositivo y la fecha fijada para ponerlo en práctica fue insuficiente para obtener las pruebas científicas exigidas.²⁶⁹

El Gobierno de Ecuador legalizó el uso del dispositivo en abril de 1996, pese a que su adaptación representaba grandes costos de operación, que fueron absorbidos por los dueños de la flota pesquera. Ecuador no era miembro de la OMC al principio del embargo, lo que impidió que su gobierno presentara una queja formal ante ésta. Sin embargo, el sector privado apoyó posteriormente la queja presentada por los países asiáticos a la OMC.

En marzo de 1997, Ecuador recibió a los funcionarios del Servicio Nacional de la Marina de los Estados Unidos para que comprobaran que su flota camaronera tenía instalado y en uso el dispositivo. Como resultado de la inspección, los funcionarios estadounidenses consideraron insatisfactorias las medidas ecuatorianas, lo que motivó el embargo de sus exportaciones de camarón de mar a los Estados Unidos. Además, en lo concerniente a las exportaciones de camarón de cautiverio, se dispuso que era preciso comprobar la procedencia del crustáceo, lo cual suponía que antes de exportarlo era necesario contar con la certificación de una empresa verificadora y la aprobación de la Subsecretaría de Pesca de Ecuador.

Una segunda inspección, efectuada un mes después, permitió levantar el embargo. Con todo, pese a su brevedad, la medida impactó fuertemente sobre la actividad camaronera y sus 300 000 empleados, dado que los pescadores dejaron de recibir ingresos

268 La tarea de conservar el medio ambiente se refuerza gracias a la participación de los productores de camarón en las reuniones organizadas por una entidad privada, la Global Alliance Aquaculture, que estudia y propone métodos para el desarrollo de una industria acuícola favorable al medio ambiente.

269 El Gobierno de Ecuador afirma que las capturas accidentales de tortugas marinas no son más de tres a cuatro al año.

por la venta en el mercado interno de la pesca capturada en las redes de arrastre, y dado que el precio de los camarones de mar es superior al del camarón de granja. Cabe consignar aquí que la flota camaronera de Ecuador está compuesta por unas 193 embarcaciones y que se exporta cerca de 10% de la producción total de camarones. Las pérdidas en el mes del embargo fueron estimadas en más de 6 000 000 de dólares.

b) El camarón de cultivo

La acuicultura comenzó a destacarse como una nueva actividad en Ecuador en los años setenta, y al cabo de un tiempo el país se convirtió en el principal productor de camarón de cultivo del continente americano y en el segundo del mundo, después de Tailandia. En la actualidad se exporta alrededor de 90% de la producción; existen cerca de 150 000 hectáreas en actividad, que reportan una producción de 200 000 toneladas al año, y operan aproximadamente 68 empresas exportadoras.²⁷⁰ El principal mercado de destino es los Estados Unidos, que en 1997 absorbieron el 57% de las exportaciones, mientras que la Unión Europea recibió 28% y 13% los países asiáticos (Instituto Nacional de Pesca, 1997, p. 54).

Desde fines de 1997, Ecuador aplica un nuevo programa de control de calidad, denominado Análisis de peligro y puntos críticos de control, para poder exportar productos pesqueros y acuícolas a los Estados Unidos. Mediante este programa, de uso común también en Europa, se controlan las condiciones ambientales de la planta y se garantiza que los productos elaborados son inocuos para los consumidores.

La actividad acuícola presenta problemas para el medio ambiente, tales como la destrucción de manglares, la mala calidad del agua que sale de las granjas, el exceso de productos químicos en la producción, y el aumento de la sedimentación. En mayo de 1998, el Consejo de Organizaciones de Camarón del Ecuador rechazó una advertencia hecha por Greenpeace International sobre un posible boicot internacional a las exportaciones de camarón ecuatoriano debido a la tala indiscriminada de manglares. El Consejo argumentó que la destrucción del área de manglares en Ecuador era anterior al desarrollo de la industria acuícola.²⁷¹ No obstante, está demostrado que la construcción de granjas acuícolas resultó en la deforestación de alrededor de 12% de los manglares existentes, y se estima que 40 000 hectáreas de manglares han sido destruidas desde 1969 (Ormaza G., 1997, p. 23).²⁷²

Investigaciones posteriores han hecho ver a las empresas camaroneras que los manglares desempeñan un papel importante para mejorar la misma producción acuática de camarones. Desde 1990 rige en Ecuador un marco legal que prohíbe la destrucción de manglares,²⁷³ pero el sector público reconoce que la fiscalización de su cumplimiento está dispersa entre distintas instituciones, y que la ley no es aplicada adecuadamente.

Como se dijo, el embargo temporal del camarón de mar ocasionó también problemas a las exportaciones de camarón de cultivo, pues éstas deben ir acompañadas de un certificado del Gobierno de Ecuador que especifique el origen de la cosecha. La certificación exige la firma del productor y de un funcionario de gobierno, lo que ha significado un

270 La actividad camaronera ofrece empleo a aproximadamente 500 000 personas, además de otros empleos relacionados con la actividad, a saber, laboratorios de larvas, fábricas de alimentos de la cadena de camarones, plantas empacadoras, transporte interno y otros servicios de apoyo.

271 Véase en la Internet [<http://www.sea-world.com>].

272 En 1969 existían 204 000 hectáreas de manglares, que se han reducido a menos de 150 000 [<http://www.earthsummitwatch.org/shrimp/ecua96.html>].

273 Decreto Ejecutivo N° 824 A del 17 de junio de 1985.

aumento de los trámites y mayores costos de transacción.

La Cámara Nacional de Acuicultura se ha adelantado y está tomando medidas precautorias para hacer frente al posible embargo de las exportaciones de camarón provenientes de países en que no se cuide debidamente el manglar. Entre las tareas prioritarias

de la Cámara están la de lograr que los acuicultores hagan un manejo sustentable del manglar, y la de concientizarlos en el sentido de que su destrucción atenta contra sus propios intereses. Para tal efecto, la Cámara ha preparado un manual de reforestación y ha llevado a cabo otras actividades tendientes a difundir altos estándares de calidad entre los productores.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, Manuel (1998), Comercio y crecimiento en Chile: realizaciones del pasado y perspectivas para el futuro (LC/L.1103), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1996), “La política comercial en América Latina y el nuevo sistema internacional de comercio”, *Integración y comercio*, año 1, N° 0, Buenos Aires, enero-abril.
- Agosin, Manuel, Diana Tussie y Gustavo Crespi (1994), “Developing Countries and the Uruguay Round: an Evaluation and Issues for the Future”, Working Paper, N° 129, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, octubre.
- Akyüz, Yilmaz y Charles Gore (1994), “The Investment-profits Nexus in East Asian Industrialization”, UNCTAD Discussion Paper, N° 91 (UNCTAD/OSG/DP/91), Ginebra, octubre.
- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (1998a), “Perspectivas de integración de los países miembros y papel de la ALADI” (ALADI/SEC/di 1136), Montevideo, 10 de agosto.
- _____ (1998b), “Análisis sobre las posibilidades de articulación y convergencia de los acuerdos en el marco de la ALADI” (ALADI/SEC/Estudio 109), Montevideo, 1 de abril.
- _____ (1998c), “Regímenes de solución de controversias/antecedentes y principales mecanismos vigentes en la región” (ALADI/SEC/di 865/Rev.1), Montevideo, 21 de agosto.
- _____ (1998d), “Propuesta de esquema de trabajo para la adopción de un nuevo régimen general de origen” (ALADI/SEC/dt 399), Montevideo, 23 de marzo.
- _____ (1998e), “La normativa de la OMC y su incidencia en el proceso de integración regional” (ALADI/SEC/Estudio 112), Montevideo, 15 de mayo.
- _____ (1998f), Decimocuarto Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35, celebrado entre los Gobiernos de los Estados Parte del Mercosur y el Gobierno de la República de Chile (ALADI/AAP.CE/35/14), Montevideo, 15 de octubre.
- _____ (1997), “Resumen de la información sobre cláusulas de salvaguardia aplicadas por los países miembros en el último quinquenio” (ALADI/SEC/di 988/Rev 1), Montevideo, 8 de setiembre.
- _____ (1990), “Evaluación del comercio amparado por la preferencia arancelaria regional” (ALADI/SEC/dt 243), Montevideo, 30 de noviembre.
- _____ (1980), *Tratado de Montevideo 1980*, Montevideo, agosto.
- Americas Trade* (1998), “Omnibus funding bill approved”, vol. 5, N° 22, octubre.
- APEC (Cooperación Económica en Asia y el Pacífico) (1998), “Reunión de los Ministros Responsables por Comercio (Kuching, Sarawak, 22 y 23 de junio de 1998). Declaración del Presidente” [<http://www.apecsec.org>].
- Ariff, Mohammed, Mahani Zainal-Abidin y Tan Eu Chye (1996), “Study of the Emerging Global Trading Environment and Developing Asia:

- the Malaysian Perspective”, documento presentado en la Conferencia sobre estudios por países “Estudio sobre la gestación de un nuevo entorno comercial en Asia” (Manila, 29 y 30 de agosto de 1996), Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Ballesteros, F. y E. Rodríguez (1997), “Centroamérica hacia un área económica armonizada”, *Revista integración y desarrollo*, N° 52, Buenos Aires, enero-abril.
- Banco Central de Chile (1998a), *Informe económico y financiero*, Santiago de Chile, 15 de noviembre.
- _____(1998b), *Evolución de la economía en 1998 y perspectivas para 1999*, Santiago de Chile, septiembre.
- _____(1998c), *Indicadores de comercio exterior*, Santiago de Chile, junio.
- _____(1998d), *Indicadores de comercio exterior*, Santiago de Chile, agosto.
- Banco Central del Uruguay (1998a), “Intercambio comercial de bienes: datos a diciembre de 1997”, *Boletín mensual*, Montevideo.
- _____(1998b), “Intercambio comercial de bienes: datos a junio de 1998”, *Boletín mensual*, Montevideo.
- _____(1998c), “Intercambio comercial de bienes: datos a agosto de 1998”, *Boletín mensual*, Montevideo.
- Banco de México (1998), *Indicadores económicos*, México, D.F., junio.
- Banco Mundial (1998), “Commodity markets and the developing countries”, *World Bank Business Quarterly*, Washington, D.C., agosto.
- _____(1987), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1987*, Londres, Oxford University Press.
- Benavente, J.M. y otros (1996), “La transformación del desarrollo industrial de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1943-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- BID/INTAL (Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (1998), *Carta mensual*, N° 20, Lima.
- Bradford, Colin I. Jr. (1991), “Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Brander, James A. y Barbara Spencer (1985), “Export subsidies and international market share rivalry”, *Journal of International Economics*, vol. 18, Amsterdam, North Holland Publishing Company.
- Cámara de Comercio de Santiago (1998), *Comercio. Boletín económico semanal*, Santiago de Chile, 15 de junio.
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (1998), *Official Communique of the Nineteenth Meeting of the Conference of Heads of Governments of the Caribbean Community*, Santa Lucía, 4 de julio.
- _____(1997a), *Brief Status Report on the Implementation of the CARICOM Single Market and Economy*, Georgetown, 19 de julio.
- _____(1997b), *Annual Report of the Secretary-General of the Caribbean Community*, Georgetown.
- Casaburi, Gabriel (cons.) (1998), Políticas comerciales e industriales de la Argentina desde la década de 1960 (LC/L.1109), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEP (Centro de Estudios para la Producción) (1998), *Notas de la economía real*, N° 6, Buenos Aires, abril [<http://www.mecon.ar/cep/notas/n°6/indice.htm>].
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1998b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1997-1998*. (LC/G.2032-P), Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.2.

- _____(1998c), Impacto de la crisis asiática en América Latina (LC/G.2026(SES.27/23)), Santiago de Chile, mayo.
- _____(1998d), U. S. barriers to Latin American and Caribbean exports 1997 (LC/WAS/L.47), Washington, D.C., Oficina de la CEPAL en Washington, D.C..
- _____(1998e), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1997* (LC/G.1985-P), Santiago de Chile. Publicación de la Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.14.
- _____(1998f), Centroamérica: evolución de la integración económica durante 1997 (LC/MEX/L.347), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, 26 de mayo.
- _____(1998g), Summary of Caribbean economic performance 1997 (LC/CAR/G.538), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 29 de junio.
- _____(1998h), Proyecciones latinoamericanas, 1998-1999 (LC/R.1866), Santiago de Chile, 3 de noviembre.
- _____(1998i), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1998* (LC/G.2051-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.15.
- _____(1998j), Las políticas comerciales e industriales: evolución y perspectivas (LC/L.1129), Santiago de Chile, julio.
- _____(1997a), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1997 (LC/G.1978), Santiago de Chile, 28 de noviembre.
- _____(1997b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1996* (LC/G.1958-P), Santiago de Chile. Publicación de la Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.7.
- _____(1996), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1996 (LC/G.1941), Santiago de Chile, 2 de diciembre.
- _____(1995), Análisis de las exportaciones latinoamericanas de productos de la pesca (LC/L.900), Santiago de Chile.
- _____(1979), ALALC: el programa de liberación comercial y su relación con la estructura y las tendencias del comercio zonal (E/CEPAL/L.195), Santiago de Chile, 14 de mayo.
- Cleri, Carlos A. R. (1998), “Sistema de promoción de exportaciones de la República Argentina”, documento presentado en el Foro de Política sobre Promoción de Exportaciones (Buenos Aires, 4 y 5 de junio), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- Comunidad Andina (1998a), “Decisión 439-Marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la Comunidad Andina”, Lima, 11 de junio [<http://www.comunidadandina.org/dec/d439.htm>].
- _____(1998b), “Armonización de políticas macroeconómicas en la Comunidad Andina: una primera aproximación” (SG/di 58), Lima, 19 de marzo [<http://www.comunidadandina.org/docs/armonizacion.htm>].
- _____(1998c), “Principales indicadores de los países de la Comunidad Andina, 1993-1998. Proyecciones revisadas” (SG/di 117), 21 de octubre [<http://www.comunidadandina.org/integracion/sgdi117/mercom4.htm>].
- _____(1997a), “Sistema Andino de Integración”, *Informativo andino*, N° 11, Lima, septiembre [<http://www.comunidadandina.org/informativoandino/n11.htm>].
- _____(1997b), “La política agropecuaria común andina: avances y desafíos” (SG/dt 7), Lima, 7 de octubre [<http://www.comunidadandina.org/integracion/sgdt7/politica.htm>].
- Contador, Jaime (1997), Diversificación de mercados y de exportaciones de bienes: los casos de la ALADI, el Mercosur y la Comunidad Andina (LC/R.1751), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 11 de septiembre.
- De Andrade, R. (cons.) (1998), “Litigios pesqueros en América Latina”, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 5 (LC/L.1094), Santiago de

- Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De la Cámara Arilla, C. (1996), "Convergencia nominal versus convergencia real en el proceso de integración europea", *Boletín económico del ICE*, N° 2490, Madrid, 25 de febrero.
- Delorme Prado, Luis Carlos (1998), *Las políticas de comercio e industria en el Brasil: evolución y perspectivas (LC/L.1107)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Departamento de Comercio de los Estados Unidos (1998), "Business situation", *Survey of Current Business*, Washington, D.C., diciembre.
- Devlin, Robert y Ricardo Ffrench-Davis (1998), "Towards an evaluation of regional integration in Latin America in the 1990s", *Regional Integration and Multilateral Cooperation in the Global Economy*, Jan Joost Teunissen (comp.), La Haya, Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD).
- Ethier, Wilfred (1979), "Internationally decreasing costs and world trade", *Journal of International Economics*, vol. 9, N° 9, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Feldestein, Martin (1998), "The IMF's errors", *Foreign Affairs*, vol. 77, N° 2, marzo-abril.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1998a), *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D. C..
- _____(1998b), *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Policy Issues*, Washington, D. C., septiembre.
- _____(1998c), *World Economic and Financial Surveys. Staff Studies for the World Economic Outlook*, Washington, D. C., septiembre.
- Garay, L. y A. Esteveordal (1996), "Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas", *Revista integración y desarrollo*, No. 52, Buenos Aires, enero-abril.
- Garay, Luis Jorge y Arturo Vera (1997), *La inversión intrarregional en América Latina: naturaleza y evolución reciente*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994), *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos*, Ginebra.
- Gordon, Godfrey (1998), "Review of exporter assistance and export promotion programs in the Caribbean", documento presentado en el Foro de Política sobre Promoción de Exportaciones (Buenos Aires, 4 y 5 de junio), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- Guerrieri, P. (1994), "International competitiveness, trade integration and technological interdependence in major Latin American countries", *Integrated Competitiveness, Sustainability and Social Development*, Colin Bradford (comp.), París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- _____(1990), "Patrones de especialización comercial y competitividad internacional: el caso italiano", *Pensamiento iberoamericano*, N° 17, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero-junio.
- Guerrieri, P. y C. Milana (1990), "L'Italia e il commercio mondiale", *Mutamenti e tendenze nella divisione internazionale del lavoro*, Roma, Il Mulino.
- Heirman, Johannes y José Carlos Mattos (1998), Síntesis del seminario sobre la inserción internacional de la Comunidad Andina (Santafé de Bogotá, 2-6 de mayo de 1998), (LC/R.1846), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 de septiembre.
- Hoekman, Bernard y Carlos A. Primo Braga (1996), "Trade in services, the GATS and Asia", *Asia-Pacific Economic Review*, vol. 2, N° 1.
- Hurst, Erik, Ming Chinf Luoh y Frank P. Stafford (1998), "The wealth dynamics of American families, 1984-94", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, Washington, D.C., Brookings Institution.

- Inside US Trade* (1998a), "Mexican official says progress achieved in NAFTA truck consultations", vol. 26, N° 33, Washington, D.C., Inside Washington Publishers.
- _____(1998b), "APEC ministers outlines sectoral ideas with pledge to negotiate more", vol. 16, N° 25, Washington, D.C., Inside Washington Publishers, 26 de junio.
- Instituto Nacional de Pesca (1997), "La producción acuícola en Ecuador", *Ecuador, pesquero y acuícola. Anuario 1997*, Guayaquil, Secretaría de Recursos Pesqueros.
- Izam, M. (1997), Evolución, análisis y perspectivas del Mercado Común del Sur (LC/R.1706), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- JUNAC (Junta del Acuerdo de Cartagena) (1996), *Informativo andino*, N° 10, Lima, 10 de octubre [<http://www.comunidadandina.org/informativoandino/n10.htm>].
- Krueger, Anne O. (1985), "The experience and lessons of Asia's super exporters", *Export-Oriented Development Strategies: the Success of Five Newly Industrializing Countries*, Vittorio Corbo, Anne Krueger y Fernando Ossa (comps.), Boulder, Colorado, Westview Press.
- Krugman, Paul (1997a), "What ever happened to the Asian Miracle", *Fortune*, 18 de agosto [<http://web.mit.edu/krugman/www/>].
- _____(1997b), "Currency crisis", documento presentado en la Conferencia de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, octubre [<http://web.mit.edu/krugman/www/>].
- _____(1994), "The myth of Asia's miracle", *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 6, Nueva York, noviembre-diciembre.
- _____(1990), "Increasing returns and the theory of international trade", *Rethinking International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- _____(1987), "The narrow moving band, the Dutch disease and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: notes of trade in the presence of dynamic scale economies", *Journal of Development Economics*, N° 27, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.
- Laird, Samuel (1997), "WTO rules and good practice on export policy", documento presentado en la Conferencia de la Fundación Ford sobre la Promoción de las Exportaciones en un Contexto Global Cambiante (Nottingham, 22 y 23 de marzo), Nottingham, Universidad de Nottingham.
- Larach, M. A. (1998), Comercio y medio ambiente en la Organización Mundial del Comercio (LC/L.1127), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Macario, Carla (1998a), "Policies for export growth: the road ahead for Latin America", Santiago de Chile, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- _____(1998b), "Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones a las políticas de desarrollo de la competitividad", *Integración y comercio*, año 2, N° 4/5, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, enero-agosto.
- Máttar, Jorge (1998), "Promoción de las exportaciones en México", *Integración y comercio*, año 2, N° 4/5, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), enero-agosto.
- Meller, P. y R. Donoso (comps.) (1998), "La industria chilena y Mercosur", Santiago de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile y DOLMEN Ediciones .
- Ministerio de Comercio Exterior (1997), *Política de comercio exterior*, Santafé de Bogotá, septiembre.
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (1998), "Plan de desarrollo de la competitividad - Chile, 1998-2003 (propuesta)", Santiago de Chile.

- Ministerio de Relaciones Exteriores, DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) (1998), “Estado de avance de las negociaciones internacionales”, Santiago de Chile, marzo [<http://www.direcon.cl/>].
- Monge G., Ricardo (1998), “La experiencia de Costa Rica en promoción de exportaciones”, *Integración y comercio*, año 2, N° 4/5, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), enero-agosto.
- Moreira, M. y P. G. Correa (1997), “Abertura comercial e industria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo”, *Revista de economia política*, vol. 17, N_2 (66), São Paulo.
- Motta Veiga, P. (1998), “Política de apoyo a las exportaciones en Brasil: antecedentes, situación actual y principales tendencias”, *Integración y comercio*, año 2, N° 4/5, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), enero-agosto.
- Naciones Unidas (1998), *Estudio económico y social mundial* (E/1998/50/ST/ESA/261), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.C.1.
- Nasution, Anwar (cons.) (1998), Políticas comerciales e industriales en Indonesia a contar de la década de 1980 (LC/L.1110), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Obstfeld, Maurice (1997) “Europe’s gamble”, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Ocampo, José Antonio (1993), “New theories of international trade and trade policy in developing countries”, *Trade and Growth, New Dilemmas in Trade Policy*, Manuel Agosin y Diane Tussie (comps.), Nueva York, St. Martin’s Press.
- Ochoa, Pablo (1998), “Políticas e instrumentos de promoción de exportaciones en Colombia”, *Integración y comercio*, año 2, N° 4/5, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), enero-agosto.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1998a), “Estados Unidos. Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón” (WT/DS58/11), Ginebra, 13 de julio [<http://www.wto.org/wto/ddf/sp/public.html>].
- _____(1998b), “Estados Unidos. Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón. Informe del Grupo Especial” (WT/DS58/R), Ginebra, 15 de mayo [<http://www.wto.org/wto/ddf/sp/public.html>].
- _____(1998c), “Estados Unidos. Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón. Informe del Órgano de Apelación” (WT/DS58/AB/R), Ginebra, 12 de octubre [<http://www.wto.org/wto/ddf/sp/public.html>].
- _____(1998d), “Examen de las políticas comerciales: Uruguay. Informe de la Secretaría” (WT/TPR/S/50), Ginebra, octubre [<http://www.wto.org/>].
- _____(1998e), “La Secretaría de la OMC publica el Informe anual de 1998”, *Comunicado de Prensa* (PRESS/117), Ginebra, 26 de noviembre.
- _____(1998f), Declaración Ministerial de la Conferencia Ministerial. Ginebra, 18 al 20 de mayo de 1998 (WT/MIN(98)/DE/1), Ginebra.
- _____(1997a), “Examen de las políticas comerciales: Paraguay. Informe de la Secretaría” (WT/TPR/S/26), Ginebra, junio.
- _____(1997b), “Examen de las políticas comerciales: Chile. Informe de la Secretaría” (WT/TPR/S/28), Ginebra, agosto [<http://www.wto.org/>].
- _____(1997c), *Informe Anual, 1997*, Ginebra.
- _____(1996), “Examen de las políticas comerciales: Brazil. Informe de la Secretaría” (WT/TPR/S/21), Ginebra, octubre.
- Ormaza G., F. (1997), “El código de pesca responsable”, *Ecuador pesquero*, año 2, N° 5, Guayaquil, Cámara Nacional de Pesquería/Corporación de Publicaciones Agropecuarias y Pesqueras (CORPUAGRO), agosto-octubre.

- Pavitt, K. (1984), "Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, N° 13, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B. V.
- Peres, Wilson (1997), *Políticas de competitividad industrial: América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Poterba, James y Andrew A. Samwick (1995), "Stock ownership patterns, stock market fluctuation, and consumption", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Pyo, Ki-Hwan, Dong-Kun Kim e Inkyo Cheong (1996), "Study of the emerging trading environment: economic implications for Korea, executive summary", documento presentado en la Conferencia sobre estudios por países "Estudio sobre la gestación de un nuevo entorno comercial en Asia" (Manila, 29 y 30 de agosto de 1996), Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Ramírez, Miguel Angel (1998), "Europa: los preludios de la nueva moneda única", *Comercio exterior*, vol. 48, N° 3, México, D.F., marzo.
- Ramos, Joseph (1997), "La política de desarrollo productivo en economías abiertas", *Políticas de competitividad industrial: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Wilson Peres (comp.), México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- República de Colombia (1997), "La formulación de una estrategia para el desarrollo de la camaronicultura en Colombia", versión preliminar, informe preparado para el proyecto "Análisis de componentes estratégicos del sector pesquero colombiano. Formulación de políticas", Santafé de Bogotá, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), noviembre.
- Rhee, Yung W. (1985), "Instruments for Export Policy and Administration", World Bank Staff Working Paper, N° 725, Washington, D.C.
- Rich, Patricia (1997), El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) tres años después de entrar en vigencia (LC/L.1075), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 31 de octubre.
- Rodrik, Dani (1995), "Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich", *Economic Policy*, N° 20, Nueva York, Blackwell Publishers, abril.
- Romer, Paul M. (1994), "The origins of endogenous growth", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, N° 1, Nashville.
- Sachs, Jeffrey (1998), "Global capitalism: making it work", *The Economist*, 12 al 18 de septiembre.
- Salomón, Alfredo (1997), "El perfil importador de México: una mirada retrospectiva", *Comercio exterior*, vol. 47, N° 9, México, D.F., septiembre.
- SECOFI (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) (1998), *El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional. Informe de labores, 1997*, México, D. F..
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1998a), "El impacto del euro en América Latina y el Caribe" (SP/DRE/Di), N° 26-98, junio [<http://lanic.utexas.edu/~sela/docs>].
- _____(1998b), "Opciones de Estados Unidos en el Área de Libre Comercio de las Américas" (SP/DRE/Do), N° 19-98, [<http://lanic.utexas.edu/~sela>].
- _____(1997a), "El tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración regionales y subregionales" (SP/DD/Di6), noviembre.
- _____(1997b), "Tendencias y opciones en la integración de América Latina y el Caribe" (SP/CL/XXIII.O.DI No.8), octubre
- SIC (Servicio de Información Ciudadana) (1998a), "Los grandes temas nacionales", Presidencia de la República Oriental del Uruguay [<http://www.presidencia.gub.uy/sic/informes/default.htm>].
- _____(1998b), "Notas informativas", Presidencia de la República Oriental del Uruguay [<http://www.presidencia.gub.uy/sic/notas/default.htm>].

- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (1998), *Una nueva normativa para el Mercado Común Centroamericano*, 15 de julio [<http://www.sieca.org/>].
- Silva, Verónica (1998), “Política comercial a nivel país y los acuerdos de la Ronda Uruguay: el caso de Chile”, Santiago de Chile, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Singh, Ajit (1995), “How East Asia grew so fast: an analytical consensus”, RIS Occasional Paper, N° 46, Nueva Delhi, Research and Information System for the Non-Aligned and Other Developing Countries.
- Ten Kate, Adriaan y Gunnar Niels (1996), “El entorno de política económica del desempeño exportador de México”, Santiago de Chile, División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- The Economist* (1998a), “South Korea’s exports. Boom? What boom?”, vol. 348, N° 8085, 12 al 18 de septiembre.
- _____ (1998b), “A wobble down Wall Street”, vol. 348, N° 8080, 8 al 14 de agosto.
- _____ (1998c), “Grin and bear it”, vol.348, N° 8080, 8 al 14 de agosto.
- Tussie, Diana y Patricia Vázquez (1997), Políticas comerciales y compromisos en la Organización Mundial de Comercio (LC/R.1672), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) (1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1998*, vol. 1 (UNCTAD/TDR/1998 (Vol.I)), Ginebra, 7 de agosto de 1998.
- _____ (1996), *Informe sobre el comercio y desarrollo, 1996* (UNCTAD/TDR/16), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 96.II.D.6.
- _____ (1994), *Informe sobre el comercio y desarrollo, 1994* (UNCTAD/TDR/14), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 94.II.D.26.
- Union Europea (1998a), “Informe de la Comisión al Consejo sobre el estado de convergencia de 1998”, *Boletín de la Unión Europea*, N° 3, Bruselas.
- _____ (1998b), “Informe del Instituto Monetario Europeo sobre el estado de la convergencia de 1998”, *Boletín de la Unión Europea*, N° 3, Bruselas.
- Vaillant, Marcel (1998), “Política comercial a nivel país y los acuerdos de la Ronda Uruguay: el caso de Uruguay”, Montevideo, inédito.
- Valdés, Juan Gabriel (1998), “Chile: cambio económico y política comercial”, *Reflexiones*, septiembre [<http://www.direcon.cl/>].
- Yeom, Jaeho (cons.) (1998), Políticas comerciales e industriales de la República de Corea: antecedentes y perspectivas (LC/L.1136), Santiago de Chile, CEPAL.
- Zahler, Roberto (1997), “La Unión Monetaria Europea y la creación del euro: relevancia e impacto en América Latina”, *Integración y comercio*, año 1, N° 2, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- Zainal-Abidin, Mahani (cons.) (1998), Políticas industriales y comerciales de Malasia en el marco del nuevo sistema internacional de comercio (LC/L.1130), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

ANEXO ESTADÍSTICO